

Continuïteit van de continuïteitsthese?

SUZANNE
OOSTERWIJK
3006794

OGENSCHIJNLIJKE TRENDBREUKEN IN HET
DUITSE BUITENLANDSE POLITIEKE
DISCOURS NA **1990**: EX-JOEGOSLAVIË EN
IRAK

Universiteit Utrecht
Masterscriptie
Internationale Betrekkingen in Historisch
Perspectief

Faculteit Letteren, Instituut Geschiedenis
Begeleider: Dr. M.L.L. Segers
27 oktober 2009

Inhoudsopgave

Hoofdstuk I

§ 1.1 Achtergrond	1
§ 1.2 De consequenties van de Duitse hereniging	2
§ 2.1 Vraagstelling	3
§ 2.2 Opzet	5

Hoofdstuk II

§ 1.1 Kenmerken van de buitenlandse politiek van Adenauer	6
§ 1.2 Het postunificatie debat: Back to the Future?	7
§ 1.3 Historiografie	10
§ 1.4 De continuïteitsthese	15

Hoofdstuk III

§ 1.1 Kenmerken van de buitenlandse politiek van Helmut Kohl	17
§ 1.2 De casestudy	20
§ 2 De Joegoslavië-oorlog: een overzicht	22
§ 3 De reconstructie	24
§ 3.1 De positie van de Europese Gemeenschap	24
§ 3.2 De positie van Duitsland	26
§ 3.3 Het Europese optreden in het conflict	37
§ 3.4 De betrokkenheid van andere fora	28
§ 3.5 De Duitse argumenten voor de beleidswijziging	29
§ 3.6 De verdeling binnen de internationale gemeenschap	31
§ 3.7 Op weg naar vroegtijdige erkenning	34
§ 4 Kritiek op de Duitse actie	38
§ 5 Analyse	39

Hoofdstuk IV

§ 1.1 Kenmerken van de buitenlandse politiek van Gerhard Schröder	44
§ 1.2 De casestudy	45
§ 2 De Irak-oorlog: een overzicht	47
§ 3 De reconstructie	50
§ 3.1 De verdeeldheid in Europa	50
§ 3.2 De "uneingeschränkte Solidarität" van de Bondsrepubliek	51
§ 3.3 Met of zonder VN-mandaat: geen Duitse deelname	52
§ 3.4 De verkiezingscampagne	53

§ 3.5 De Duitse argumenten tegen de oorlog	54
§ 3.6 Frans-Duitse samenwerking	57
§ 3.7 Verdere polarisatie	60
§ 4 De praktijk	62
§ 5 Analyse	65

Hoofdstuk V

Conclusie	71
-----------	----

Literatuurlijst	74
-----------------	----

Continuïteit van de continuïteitstheze?

Masterscriptie Suzanne Oosterwijk

Hoofdstuk I

§ 1.1 *Achtergrond*

De betrekkelijke stabiliteit van de bipolaire wereldorde werd op losse schroeven gezet toen in november 1989 de Berlijnse Muur viel. *Die Wende* en de daaropvolgende Duitse eenwording op 3 oktober 1990,¹ maakten de onderlinge verhoudingen in de internationale gemeenschap plotseling zeer onzeker. Sommige landen, zoals Engeland en Frankrijk, gaven te kennen grote reserves te hebben over de Duitse eenwording. Londen en Parijs waren bang dat het soevereiniteitsherstel voor Bonn de aanleiding zou zijn om terug te keren naar het bedrijven van vooroorlogse machtspolitiek. Men vreesde voor de internationale betrekkingen en voor de balans op het Europese continent als de karakteristieke politieke terughoudendheid van de *Bondsrepubliek Duitsland* (de BRD) zou worden ingeruild voor een meer assertieve opstelling.²

Die betrekkelijke politieke terughoudendheid van de BRD, die in 1949 was opgericht, was een reactie geweest op de onberekenbaarheid van het Duitse buitenlandse discours van voor 1945. Deze onvoorspelbaarheid kan deels worden toegeschreven aan de, historische gezien, problematische *Mittellage*. De centrale positie op het continent met negen landsgrenzen, dwong Duitsland te laveren tussen oost en west. Hierdoor ondervond het hele continent de consequenties wanneer Duitsland de omringende landen tegen elkaar uitspeelden of koos voor een *Alleingang*.³

De naoorlogse deling in een westelijk en oostelijk deel representeerde de ontluikende bipolaire Koude Oorlogsstructuur, maar kwam vooral voort uit de overweging dat Duitsland op volle sterkte een gevaar vormde voor de stabiliteit op het continent.⁴ Dankzij de deling kreeg de BRD de kans om zich na de Tweede Wereldoorlog economisch, politiek, en moreel te rehabiliteren in de westerse waardenmaatschappij van democratie en mensenrechten.⁵

De Bondsrepubliek betaalde de prijs hiervoor in de vorm van soevereiniteitsrestricties. Enerzijds omdat de Verenigde Staten, Engeland en Frankrijk als bezettende machten de handelingsbevoegdheden van de BRD beperkten. Anderzijds omdat de integratie in het Westen werd gestructureerd door middel van institutionele

¹ De Duitse eenwording maakte een einde aan de scheiding tussen de westelijke *Bondsrepubliek Duitsland* (de BRD) en de oostelijke *Duitse Democratische Republiek* (de DDR). Op 3 oktober 1990 werd de DDR geïncorporeerd in de BRD en vormden zij samen de *Bondsrepubliek Duitsland*. Zie bijvoorbeeld: E. Hobsbawm, *Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991* (New York : Vintage Books) 486.

² Ton Nijhuis, 'Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', *Internationale Spectator* 57 (2003), 579-583, 579.

³ H. Terlouw, *Duitslands rol in de wereld. Een onderzoek naar identiteitspercepties in het debat over de Duitse buitenlandse en veiligheidspolitiek sinds 1990* (Proefschrift, Amsterdam 2008) 38.

⁴ De Verenigde Staten, Engeland, en de Sovjet Unie hadden tijdens de conferenties in Yalta en Potsdam over de deling besloten. Zie: M. Trachtenberg, *A Constructed Peace: the Making of a European Settlement 1945-1963* (Princeton University Press 1999) 21-23.

⁵ Ch. Hacke, *Weltmacht wider Willen* (Stuttgart: Klett-Cotta 1998) 43-47.

samenwerkingsverbanden waarvan soevereiniteitsinperking een voorwaarde was. Mede vanwege deze omstandigheden was de buitenlandse politiek van de BRD een provisorium⁶ en kan het naoorlogse buitenlandse beleid als in hoge mate reactief worden omschreven.⁷

§ 1.2 *De consequenties van de Duitse hereniging*

Niet alleen het buitenlandse beleid van de Bondsrepubliek was een provisorium, de BRD zelf was dat ook. In de grondwet van de BRD, de *Grundgesetz*, was het doel geformuleerd om "in vrije zelfbeschikking de eenheid en vrijheid van Duitsland te vervolmaken."⁸ Hoewel de integratie in het Westen zeer succesvol was, betekende deze bepaling dat de BRD een tijdelijk construct was in afwachting van het moment dat het samen met de oostelijke DDR (de *Duitse Democratische Republiek*) één natiestaat zou kunnen vormen.⁹ Dit doel werd gerealiseerd toen de DDR en de BRD in 1990 werden herenigd om gezamenlijk de *Bondsrepubliek Duitsland* te vormen.¹⁰

Vanwege de snelheid waarmee de gebeurtenissen zich aandienden en de ingrijpende consequenties voor de internationale verhoudingen, werd de hereniging met wantrouwen gadeslagen. Zou Duitsland verbonden blijven aan de democratische en rechtstatelijke waarden die het ogenschijnlijk geïntegreerd had? Dankzij de eenwording was de soevereiniteit van Duitsland hersteld, waardoor de vraag zich aandrong of dit zou resulteren in een meer zelfstandige beleidsbepaling. De hereniging bracht Duitsland met een sterk gegroeid bewonersaantal immers terug op de reeds genoemde positie in het midden van het continent. Bovendien werd Duitsland machtig genoeg om, als het er voor koos geen medewerking te verlenen, internationale samenwerkingsverbanden te frustreren. Door sommigen gevreesd, door anderen aangemoedigd, vatte de gedachte post dat het nieuwe Duitsland zich op politiek, militair en economisch vlak een meer assertieve houding zou gaan aanmeten.

⁶ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 50.

⁷ G. Schöllgen, *Die Macht in der Mitte Europas: Stationen deutscher Aussenpolitik von Friedrich dem Grossen bis zur Gegenwart* (München : Beck 1992) 138.

⁸ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*. Deutscher Bundestag <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/grundgesetz/gg_00.html> (geraadpleegd op 25-5-2009).

⁹ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 35.

¹⁰ Nadat de Berlijnse Muur op 9 november 1989 viel, stelde Bondskanselier Helmut Kohl van de *Christlich Demokratische Union* (de CDU), een tienpuntenplan op om de Duitse hereniging te faciliteren. De hereniging diende zich echter sneller aan dan verwacht. Tussen december 1989 en april 1990 was er veel diplomatiek verkeer tussen de Duitsers en Amerika, Frankrijk, Engeland en de Sovjet Unie zodat in mei van 1990 de zogenaamde '2+4 gesprekken' konden starten. Dankzij deze gesprekken werd de vereniging, waarbij de DDR opgenomen werd in de BRD, in vlot tempo tot stand gebracht. Zie bijvoorbeeld: Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder* (Ullstein Verlag Frankfurt/M.-Berlin 2003) 368-371.

Al snel bleek echter dat de hoge kosten van de hereniging en het omturnen van de Oost-Duitse economie een zware wissel trok op de Duitse nationale economie.¹¹ Daarbij verliep de hereniging ook sociaal gezien moeizaam. Vanwege de combinatie van deze destabiliserende sociaaleconomische factoren was de Duitse aandacht vooral gericht op de binnenlandse ontwikkelingen. Bovendien kreeg Duitsland geen permanente stem in de VN-Veiligheidsraad en bleef het een non-nucleaire macht.¹²

Kortom, de toename van de machtsfactoren was in economisch en militair opzicht beperkt.¹³ De meest evidente aanwijzing voor Duitslands nieuwe machtspositie in de internationale orde was dat het na 1990 een zelfstandige handelingsbevoegde natiestaat was geworden. Bovendien viel de eenwording samen met het verdwijnen van de bipolaire structuur waardoor de internationale machtsposities sowieso opnieuw gerangschikt werden. Uit de bovenstaande overwegingen volgt dat de machtspositie van Duitsland na de eenwording in bescheiden mate was toegenomen.¹⁴

§ 2.1 Vraagstelling

Duitsland gaf invulling aan zijn nieuwe positie in een nieuwe internationale orde door de succesvolle buitenlandse beleidsrichtlijnen van de oude BRD zoveel mogelijk voort te zetten. Het gold als gevestigde aanname dat de Bondsrepubliek een dusdanig integraal onderdeel van de westerse maatschappij was geworden dat er nauwelijks een andere optie denkbaar was.

Niettemin zijn er twee opvallende situaties die het algemeen geaccepteerde beeld van de continuïteit van het Duitse buitenlandse beleid uitdagen. Er zijn na 1990 in de praktijk namelijk tegenstellingen waar te nemen die op het eerste gezicht juist lijken af te wijken van de zogenaamde conventionele buitenlandspolitieke kenmerken van de BRD. Ten eerste was dat de vroegtijdige en eenzijdige erkenning van Kroatië en Slovenië tijdens de oorlog in ex-Joegoslavië in 1991. Na de onafhankelijkheidsverklaringen van deze twee deelrepublieken nam Duitsland, tegen het karakter van het gebruikelijke beleid in, het voortouw. In strijd met de vertrouwde multilaterale aanpak erkende Bondskanselier Kohl, unilateraal en vooruitlopend op de Europese Gemeenschap, publiekelijk de Kroatische en Sloveense onafhankelijkheid. De Duitse bondgenoten waren

¹¹ B. Lippert (ed.), *German Unification and EC Integration: German and British Perspectives* (London : Pinter 1993) 131.

¹² G. Schöllgen, *Stationen deutscher Aussenpolitik*, 178.

¹³ Sommigen meenden dat de eenwording betekende dat Duitsland ook als militaire grootmacht was teruggekeerd naar het wereldtoneel. Duitsland had qua omvang weliswaar de tweede strijdkracht van Europa, maar dit stond in schril contrast met het minimaal ontwikkelde militaire arsenaal en de verouderde organisatorische structuur van de *Bundeswehr*. Zie bijvoorbeeld: G. Schöllgen, *Stationen deutscher Aussenpolitik*, 178.

¹⁴ V. Rittberger en W. Wagner, *German Foreign Policy since Reunification – Theories meet Realities* (Draft of the concluding chapter of: Volker Rittberger et al: *Foreign Policy of the New Germany: Theories and Case Studies*, Manchester: Manchester University Press, forthcoming (2001)) 4.

zeer ontsteld over deze actie en er werd op beschuldigende toon gesproken over een Duitse *Alleingang*.

De tweede opmerkelijke casus is de Irak-crisis van 2003. Bondskanselier Gerhard Schröder had na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in New York zijn steun voor de Verenigde Staten uitgesproken, maar in de aanloop naar de oorlog verklaarde hij een militaire actie beslist niet te steunen. Hij stelde zich uitermate kritisch op tegenover het beleid van Washington. Daarbij maakte Schröder de keuze het buitenlandse beleid voor de nationale verkiezingscampagne van 2002 in te zetten door een ongebruikelijke anti-Amerikaanse toon aan te slaan.¹⁵ Het was koren op de molen van de voorstanders van een assertiever Duitsland toen Schröder sprak van een soevereine en op nationaal belang gebaseerde Duitse koers. In plaats van zowel de Franse als de Amerikaanse positie in beschouwing te nemen, koos Schröder voor een alliantie met de Franse president Jacques Chirac. Ook de Russische president Vladimir Poetin voegde zich bij het gezelschap en gezamenlijk wezen zij de Amerikaanse president Bush jr. de deur. Hiermee manoeuvreerde Duitsland zich in een geïsoleerde positie.

De doelstelling van dit onderzoek is allereerst om vast te stellen waar deze ogenschijnlijke paradoxen vandaan komen. Het onderzoek spitst zich toe op de periode na de eenwording om daarnaast inzicht te bieden in de ontwikkeling van het Duitse buitenlandse beleid na 1990. Als het Duitse buitenlandse beleid zich inderdaad laat kenmerken door een hoge mate van continuïteit, zoals in veel algemene literatuur wordt vastgesteld, hoe zijn deze schijnbare trendbreuken dan te verklaren? Er wordt geanalyseerd hoe de bevindingen in de twee cases zich verhouden tot de continuïteitsthese en of gesteld kan worden dat er in het Duitse buitenlandse beleid breukpunten of andere ontwikkelingen te signaleren zijn.

De hoofdvraag luidt als volgt:

In hoeverre is er sprake van een breuk met het traditionele buitenlandse discours in het Duitse buitenlandse beleid inzake de erkenningkwestie in voormalig Joegoslavië en in de aanloop naar de Irak-oorlog?

Om een zo groot mogelijke mate van diepgang te kunnen garanderen, worden specifieke momenten gedetailleerd onderzocht. In de bestaande historiografie over het Duitse buitenslandspolitieke discours worden meestal langere periodes behandeld waardoor het mogelijk wordt uitspraken te doen op basis van algemene beschouwingen. Toch zijn het juist momenten en situaties die vaak een bepalende rol spelen in het theoretiseren over dit onderwerp. Door de nadruk te leggen op twee specifieke

¹⁵ Ton Nijhuis, 'Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', *Internationale Spectator* 57 (2003), 570-583, 582.

gebeurtenissen wordt ook vermeden een te gemakkelijke analyse te maken op basis van het gevestigde beeld dat bestaat van verschillende Bondskanseliers.

§ 2.2 *Opzet*

Het antwoord op de hoofdvraag zal gezocht worden door een reconstructie te presenteren van de twee kwesties. Het vertrekpunt in hoofdstuk II is een nadere beschouwing van de fundamentele principes die de eerste naoorlogse Bondskanselier, Konrad Adenauer, in het buitenlandse beleid hanteerde. Hij kan gezien worden als de grondlegger van de politieke principes waarmee de BRD in de periode 1949-1989 de buitenlandse betrekkingen vorm gaf. Vervolgens wordt een toelichting gegeven op het debat dat zich tijdens en na de Duitse hereniging ontwikkelde over de toekomst van de Duitse buitenlandse politiek. Er wordt uitgelegd waarom uit het postunificatie debat de algemeen geaccepteerde aanname volgde dat de nieuwe Bondsrepubliek het buitenlandse beleid van de BRD op vrijwel dezelfde wijze zou voortzetten. Daarna wordt met behulp van de bestaande historiografie een set van algemeen geaccepteerde constanten gedestilleerd die als een rode draad door het Duitse buitenlandse beleid lopen. Door enkele van deze constanten tegen het licht van de empirie te houden ontstaat er een beeld van de Duitse buitenlandspolitieke ontwikkeling en kunnen de bevindingen in een historisch kader worden geplaatst.

In de hoofdstukken III en IV worden de subcases behandeld. Allereerst wordt een reconstructie van de gebeurtenissen geboden. Er wordt uiteengezet waarom de situaties een spanningsveld presenteren en wat er in de praktijk precies gebeurde. Vervolgens wordt gezocht naar verklaringen voor deze schijnbare afwijkingen in het traditionele discours. Deze verklaringen zullen tegelijkertijd een reflectie bieden op de te beantwoorden vragen. Hoofdstuk V, het concluderende gedeelte van het onderzoek, plaatst de bevindingen van de subcases in een bredere historische context en zal een antwoord bieden op de hoofdvraag.

Hoofdstuk II

§ 1.1 Kenmerken van de buitenlandse politiek van Konrad Adenauer

De grondlegger van het naoorlogse Duitse buitenlandspolitieke discours is Konrad Adenauer, de 73-jarige leider van de *Christlich Demokratische Union* (de CDU) die in 1949 tot de eerste Bondskanselier van de BRD werd verkozen. Hij zag zich voor de taak gesteld de Bondsrepubliek op economisch, politiek en moreel vlak op te bouwen uit de as van de oorlog. Om dit te bereiken was Adenauer ervan overtuigd dat de BRD onlosmakelijk moest worden verbonden aan het Westen.¹⁶

Kurt Schumacher en zijn *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (de SPD) daarentegen, waren de mening toegedaan dat expliciet kiezen voor het Westen en de daarbij behorende institutionele organisaties de hereniging met de DDR in de weg stonden. In plaats van te opteren voor westerse integratie, steunden zij het alternatief van *Bundnislosigkeit*.¹⁷ Adenauer meende juist dat als de BRD neutraliteit verkoos, het als een rijpe vrucht in de schoot van de Sovjet Unie zou vallen. Dit zou catastrofaal zijn omdat een socialistische of communistische oriëntering ideologisch onverenigbaar was met het nieuwe imago dat hij wenste te creëren. Adenauer wilde dat de BRD zich zou distantiëren van de vooroorlogse machtspolitiek door de Bondsrepubliek te laten transformeren tot een democratische rechtsstaat. Daarom wees de Bondskanselier zowel de neutraliteitsoptie als een partnerschap met de Sovjet Unie af. Adenauer richtte alle buitenlandspolitieke focus op de *window of opportunity* om de BRD als een gelijkwaardige partner in de westerse gemeenschap te laten integreren.¹⁸

De opname van de BRD in de westerse invloedssfeer had als consequentie dat een verenigd Duitsland een politieke onmogelijkheid werd.¹⁹ De voordelen waren echter doorslaggevend. Allereerst omdat zo het probleem van de Mittellage werd opgelost. Dankzij de veiligheidsgarantie van de westerse partners kon de BRD de aandacht richten op economisch en politiek herstel zonder dat Bonn zich druk hoefde te maken om geopolitieke veiligheidsoverwegingen.²⁰ In deze veilige setting gaf economische integratie met de westerse bondgenoten de erbarmelijke Duitse economie de gelegenheid om te herstellen van de oorlog. Bovendien bood een westerse oriëntering Bonn, door de BRD te

¹⁶ Ch. Hacke, *Weltmacht wider Willen*, 43-47.

¹⁷ G. Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945* (Oxford University Press 2003/2005) 74.

¹⁸ W. Kansteiner en S. Binghamton, 'Nazis into (West) Europeans: The Reconstruction of German Historical Identity after the Holocaust in Politics, Culture, and Mass Media', European University Institute Website <http://www.iue.it/Personal/Strath/archive/archive_seminars/downloads/kansteiner.doc> (geraadpleegd 24-04-2009).

¹⁹ Trachtenberg, *A Constructed Peace*, 104.

²⁰ Hierin speelden de Amerikaanse legertroepen en later ook de NAVO een cruciale rol. De aanwezigheid van de Amerikaanse legertroepen op het grondgebied van de Bondsrepubliek zorgden er bijvoorbeeld voor dat West-Europa niet onder invloed van het oostelijke blok zou komen. Zie bijvoorbeeld: Hacke, *Weltmacht wider Willen*, 79.

committeren aan multilaterale Westintegratie, het vooruitzicht op politieke rehabilitatie. Om hiervan een succes te maken, moest de BRD, met name met het oog op de West-Europese samenwerking,²¹ zich verzoenen met Frankrijk om zo het historische erfvijandschap te overwinnen.²²

Op de korte termijn beperkten de bezettende bondgenoten en de voorschriften van institutionele coöperatie het zelfstandig handelend vermogen van de Bondsrepubliek. Hiertegenover stond wel het perspectief dat Bonn voldoende moreel krediet op kon bouwen om op de langere termijn aanspraak te kunnen maken op grotere invloed en gedeeltelijk herstelde soevereiniteit.²³ Om dit doel te ondersteunen, geloofde Adenauer dat de relatie tussen de BRD en haar partners gebouwd moest worden op basis van gelijkwaardigheid. Op de eerste plaatst omdat een gelijkwaardige verhouding Bonn toe stond om een zekere mate van invloed uit oefenen op de keuzes van het Westerse blok.²⁴ Ten tweede zou het verhinderen dat westerse integratie een soort *Versailles*-regeling in schaapskleren zou zijn waartegen het Duitse volk zich uiteindelijk zou kunnen gaan verzetten.²⁵

De toespitsing op internationale samenwerking garandeerde bovendien dat ook toekomstige Duitse regeringen aan het principe van Westintegratie verbonden zouden blijven.²⁶ Uit het bovenstaande volgt dat Adenauers doctrine zich als volg kort laat samenvatten: de politieke en economische rehabilitatie van de BRD als een gelijkwaardig partner in de westerse democratische waargemeenschap waarin goede relaties met de directe omgeving, en met Frankrijk en de Verenigde Staten in het bijzonder, centraal stonden.²⁷

§ 1.2 *Het postunificatie debat: Back to the Future?*

Net als na afloop van de Tweede Wereldoorlog bestond er in 1990 opnieuw internationale onzekerheid over welke richting Duitsland op zou bewegen. De discussie die zich na de Duitse hereniging ontwikkelde, spitste zich voornamelijk toe op de vraag hoe het Duitse buitenlandse beleid vorm gegeven ging worden nu het land weer volledig

²¹ De bekroning op de verzoening was het *Elyséeeverdrag* van 1963 waarin de Frans-Duitse vriendschap een speciale vermelding kreeg. Zie bijvoorbeeld: W. Hanrieder en G.P. Auton, *The Foreign Policies of West-Germany, France and Britain* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall 1980) 29.

²² 'Kommuniqué nach Abschluß der Gespräche zwischen Bundeskanzler Adenauer und General de Gaulle, 14. September 1958', in: *Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 244.

²³ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 51.

²⁴ Hacke, *Weltmacht wider Willen*, 90 ; Th. Pedersen, *Germany, France and the integration of Europe*, 73.

²⁵ Onder het motto van *Gleichberechtigung* gaven de *Parijse Verdragen* van 1954 bijvoorbeeld de aanzet tot het gedeeltelijke herstel van de Duitse soevereiniteit waardoor de BRD kon toetreden tot de *Noord-Atlantische Verdragsorganisatie* (de NAVO) en de *West-Europese Unie* (de WEU). Zie bijvoorbeeld: Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 75.

²⁶ D. Webber, *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy: German Foreign Policy Since Unification* (London : Cass 2001) 4.

²⁷ 'Adenauer an Kaiser.' In: H.P. Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg; 1876-1952* (Stuttgart : Deutsche Verslags-Anstalt 1991) 671.

soeverein was. Omdat de BRD provisorisch was geweest, bestond er geen garantie dat het beleid van de oude Bondsrepubliek zou worden voortgezet. In het debat over de verwachtingen van de koers van het Duitse buitenlandse beleid zijn grofweg vijf verschillende denkbeelden te onderscheiden.

1. De *postnationalistische* stroming trok de hereniging in een bredere internationale context. Postnationalisten meenden dat 'de natiestaat' de langste tijd gehad had en dat staten, en Duitsland in het bijzonder, met het einde van de bipolaire orde op zouden moeten gaan in een internationale federatieve structuur zoals de Europese Gemeenschap.²⁸

2. *Realisten* en *neorealisten* spraken juist de verwachting uit dat Duitsland zou proberen zijn toegenomen geopolitieke gewicht te maximaliseren door nationale belangen als leidraad voor een autonome buitenlandse politiek te nemen.²⁹

3. *Constructivisten* vertegenwoordigden een denkstroming waar bij statelijk handelen de nadruk lag op de autonome werking van normen en ideeën. Hierdoor zou het toekomstige buitenlandse beleid congrueren met de manier waarop de regerende politici de Duitse identiteit waarnamen en zou dit vervolgens worden afgestemd op de heersende normen en waarden in de internationale gemeenschap.³⁰

4. Het *liberalisme* claimde juist dat het gedrag van staten voornamelijk afhankelijk was van de binnenlandse belangen en niet zo zeer van internationale factoren. Omdat de interne beleidsstructuur noch de materiële of immateriële belangen door de eenwording veranderden, zou Duitsland op vrijwel dezelfde wijze internationale politiek blijven bedrijven.³¹

5. Het *multilateralisme* verwachtte dat wederkerige westerse integratie en samenwerking ook na de eenwording de voornaamste buitenlandspolitieke instrumenten van Duitsland zouden blijven. Het multilateralisme voorzag dat dit voor Duitsland ook als soevereine macht het meest adequaat tegemoet kwam aan de onzekerheden van de nieuwe omstandigheden. Stabiliteit en veiligheid zouden het beste gegarandeerd kunnen worden als Duitsland de multilaterale richtlijnen van de oude Bondsrepubliek in grote mate zou volgen.³²

In deze discussie zijn er ruwweg twee dominante richtingen aan te wijzen: het realisme en het multilateralisme.³³ Het realisme veronderstelt dat Duitsland een stuk assertiever zou worden in het verdedigen en najagen van zijn nationale belangen door meer nadruk te leggen op machtspolitiek.³⁴ Daarbij komt dat sommige realisten

²⁸ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 84.

²⁹ Ibidem, 15-16.

³⁰ Ibid, 13.

³¹ Rittberger en Wagner, *German Foreign Policy since Unification*, 6/7.

³² Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 30 ; Lippert (ed.), *German Unification and EC Integration*, 129.

³³ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 30.

³⁴ Th. Pedersen, *Germany, France and the integration of Europe: a realist interpretation* (London : Pinter, 1998) 31.

verwachtten dat de destabiliserende omstandigheden van het post Koude-Oorlog tijdperk een terugkeer naar geweld en agressie zouden betekenen. In zijn beroemde artikel *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*, schetst de Amerikaanse realist John Mearsheimer het beeld dat het antwoord van staten op de onzekere en onhiërarchische aard van de internationale betrekkingen geopolitieke machtsvergroting zou zijn. Vanuit dit perspectief is structurele integratie met andere staten de antithese van het realisme.³⁵ Toegespitst op Duitsland zou dat betekenen dat de multilaterale samenwerkingsvormen van de periode 1949-1989 zouden worden afgestoten en dat de Bondsrepubliek daar voor in de plaats, door middel van een meer autonome buitenlandse politiek, zou gaan streven naar meer internationale invloed.³⁶

Het multilateralisme gaat ervan uit dat de Duitse buitenlandse politiek na 1990 in hoge mate zou worden vormgegeven door de grondslagen van de oude Bondsrepubliek. De onzekerheid van de nieuwe omstandigheden was geen reden om partnerschappen af te stoten, maar om deze relaties juist voort te zetten in de zoektocht naar veiligheid. De instabiele situatie in met name Oost-Europa zou het hoofd geboden kunnen worden door Duitsland gekoppeld te houden aan institutionele verbonden als de NAVO en de Europese Gemeenschap.³⁷ Dit betekende evenwel dat Duitsland, nu het opnieuw een natiestaat als alle anderen was geworden, het buitenlandse beleid kon vorm geven aan de hand van de eigen beleidspreferenties. Aan de ene kant bleef een zekere mate van afhankelijkheid onvermijdelijk in de internationale fora, terwijl Duitsland aan de andere kant ook een vergrote zelfstandige verantwoordelijkheid zou dragen voor zijn politiek.³⁸ Tegelijkertijd zouden integratie en samenwerking binnen de bondgenootschappen de soevereiniteit enigszins beperken waardoor voorkomen werd dat Duitsland te dominant zou worden.³⁹

In de historiografie heerst de algemene geaccepteerde opvatting dat de buitenlandspolitieke koers van Duitsland na 1990 gekenmerkt wordt door een hoge mate van continuïteit ten opzichte van de oude Bondsrepubliek. Met andere woorden: het is het multilaterale beeld dat in de historiografie de overhand heeft.⁴⁰ Ten tijde van de Koude Oorlog was de BRD stevig in de westerse bondgenootschappen verankerd geraakt.⁴¹ Na 1990 wees Duitsland een unilaterale koers niet alleen af, het bevestigde juist zijn actieve deelname aan internationale samenwerking en zijn verbondenheid aan een vreedzame en democratische beleidsuitoefening.⁴² Met name Helmut Kohl, de Duitse

³⁵ J.J. Mearsheimer, 'Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War', *International Security* 4 (1990) 5-56, 6.

³⁶ Rittberger en Wagner, *German Foreign Policy since Unification*, 3-4.

³⁷ Lippert (ed.), *German Unification and EC Integration*, 129.

³⁸ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 107.

³⁹ V. Rittberger (ed.), *German Foreign Policy Since Unification: Theories and Case Studies* (Manchester University Press 2001) 22.

⁴⁰ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 136.

⁴¹ Ch. Tuschhoff, 'Explaining the Multilateral Reflex: German Foreign Policy, 1949-2002', *American Institute for Contemporary German Studies* (2005) 1-33, 19.

⁴² Rittberger en Wagner, *German Foreign Policy since Unification*, 17.

kanselier tijdens en na de hereniging, werd gehuldigd als de kampioen van de continuïteit.⁴³ Duitsland was een integraal onderdeel geworden van de westerse samenleving en leek niet terug te willen keren naar vooroorlogse machtspolitiek. Anders gezegd, de nieuwe Bondsrepubliek ging niet 'back to the future.'⁴⁴

§ 1.3 Historiografie

Zoals eerder is vastgesteld, leverde Adenauers doctrine de grondslagen van het buitenlands politieke discours dat na de eenwording in 1990 als uitgangsprincipe gehanteerd bleef. Om te kunnen onderzoeken waar de tegenstrijdigheden in de Duitse opstelling in de kwesties ex-Joegoslavië en Irak vandaan komen, moet daarom eerst inzichtelijk worden gemaakt op welke pijlers de Duitse buitenlandse politiek rust. Daarbij is het nuttig om op te merken dat het altijd lastig is te spreken van *de* buitenlandse politiek, van welke staat dan ook. Toch zijn er aan de hand van de historiografie enkele aspecten te benoemen die door de meeste historici als fundamenteel en constant worden beschouwd. Het betreft de volgende set: *Westbindung*; multilateralisme; Europese integratie; de *sowohl-als-auch* politiek, oftewel het bewaken van de balans tussen de Atlantische en de Europese relaties (met name tussen Washington en Parijs); de wens een betrouwbare en voorspelbare partner te zijn; Duitsland als *Zivilmacht* (civiele macht); en een afkeer van zowel unilateraal optreden als het claimen van leiderschap in internationale aangelegenheden.⁴⁵

Deze constanten hebben onderling een zekere mate van overlap. Zo is *Westbindung* een zeer breed begrip. Het bestaat uit verschillende compartimenten, zoals Europese integratie, multilateralisme en het handhaven van stabiele Europese en Atlantische relaties. De wens een betrouwbare partner te zijn, staat in verbintenis met een voorkeur voor multilateralisme.⁴⁶ Multilateralisme en een afkeer van unilateraal optreden zijn evenzeer nauw verbonden, al zijn zij niet noodzakelijkerwijs twee zijden van dezelfde munt. Multilaterale tendensen sluiten een leiderschapsrol immers niet uit. Om de conceptuele set van constanten beter te kunnen duiden, worden de subelementen hieronder nader toegelicht. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de vraag waarom veelal

⁴³ H. Haftendorn, *Coming of Age: German Foreign Policy since 1945* (Rowman and Littlefield Publishers 2006) 408.

⁴⁴ J. Andersen, *German Unification and the Union of Europe* (Cambridge University Press 1999) 22.

⁴⁵ *Ostpolitik* kan eveneens tot deze set van instrumenten gerekend worden, maar is voor de behandeling van de twee subcases in dit onderzoek minder relevant. *Ostpolitik* diende, evenals *Westbindung*, het doel dat Duitsland zich nooit meer geïsoleerd in het midden van Europa zou bevinden. De inzet van *Ostpolitik* was de realisatie van de Duitse hereniging. Door verdragen aan te gaan met de Sovjet Unie, de DDR en enkele andere Oost-Europese landen werd geprobeerd deze relaties te normaliseren. Door de status quo te erkennen en daarmee de ijzige spanning enigszins te laten ontdoen, bleef de hoop gehandhaafd dat er betere tijden zouden volgen waarin de hereniging plaats kon vinden. Zie bijvoorbeeld: Ch. Bertram, 'The Power and the Past', in: A. Baring (ed.), *Germany's New Position in Europe: Problems and Perspectives* (Oxford : Berg 1994) 92 ; 'Rede des Bundesminister des Auswärtigen, Willy Brandt, auf dem Überseetage in Hamburg am 7. Mai 1969', in: *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 322-324 ; J.von Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik. The Making of the Moscow Treaty Between West Germany and the USSR* (Oxford University Press 2008) 1-3.

⁴⁶ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 309.

wordt aangenomen dat het Duitse buitenlandse beleid ook na 1990 gekenmerkt werd door continuïteit.

1. Westbindung

Westbindung laat zich concreet definiëren als verbinding aan het Westen.⁴⁷ Door na de Tweede Wereld Oorlog onvoorwaardelijk te kiezen voor het Westen, meende Bonn dat het diepe wantrouwen jegens de BRD overkomen zou kunnen worden.⁴⁸ Opdat de BRD een transformatie naar een liberaal democratisch stelsel kon doormaken, was *Westbindung* erop gericht deze binding stevig te institutionaliseren.⁴⁹ Binnen de kaders van de westerse samenwerking kon de BRD de basis leggen voor het *Wirtschaftswunder*,⁵⁰ werd de territoriale veiligheid gewaarborgd, en kon het op den duur gedeeltelijke soevereiniteit en internationaal aanzien terugwinnen.⁵¹ Overigens was *Westbindung* ook een manier om de belangen van zowel de West-Europese partners als die van de Atlantische bondgenoot te behartigen. Allereerst omdat *Westbindung* een manier bood om de BRD, in de context van de Koude Oorlog, bij het westerse blok te trekken. Zowel de Verenigde Staten als de NAVO hadden groot belang bij het slagen van de Atlantische binding omdat de BRD een sleutel was in het behouden van het evenwicht op het Europese continent. Op de tweede plaats was uitgebalanceerde institutionele samenwerking met de West-Europese landen eveneens onontbeerlijk om het continent te behoeden voor een heropleving van Duits nationalisme of machtszucht.⁵²

2. Multilateralisme

Multilateralisme kan worden gezien als de essentie van de naoorlogse Duitse identiteit.⁵³ Tijdens en na de hereniging koos Bonn er dan ook voor om de institutionele verankering te handhaven. Duitsland bleef lid van de NAVO en de Europese Gemeenschap; het benadrukte het belang van de OVSE;⁵⁴ en het drong aan op een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad. De vooraanstaande positie van internationale bondgenootschappen in het Duitse politieke landschap wordt zelfs expliciet benoemd in artikel 24 van de Duitse grondwet.⁵⁵ Hieruit kan worden opgemaakt dat multilateralisme

⁴⁷ Kansteiner en Binghamton, 'Nazis into (West) Europeans' <http://www.iue.it/Personal/Strath/archive/archive_seminars/downloads/kansteiner.doc> (geraadpleegd 24-04-2009).

⁴⁸ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 51.

⁴⁹ A.G.V. Hyde-Price, *Germany and European Order. Enlarging NATO and the EU* (Manchester University Press 2000) 6.

⁵⁰ Hier wordt de succesvolle economische wederopbouw van de BRD na de Tweede Wereldoorlog mee bedoeld. Zie bijvoorbeeld: Lundestad, *The United States and Western Europe Since 1945*, 40.

⁵¹ Gregor Schöllgen, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart* (München : Beck 2004) 20.

⁵² Schöllgen, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 58.

⁵³ Nijhuis, 'Een oud land – een nieuw imago', 366.

⁵⁴ 'Abscheidsrede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, vor dem Diplomatischen Korps am 15. Mai 1992 auf dem Petersberg in Königswinter', in: *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 858.

onveranderd de voorkeurskeuze is in het vormgeven van de Duitse buitenlandse politiek.⁵⁶ Multilaterale samenwerking is een dusdanig centraal principe in de Duitse politieke cultuur dat het veel meer is dan slechts een mechanisme om de Duitse belangen mee te behartigen.⁵⁷ Hierdoor is multilateralisme haast een “automatische reflex” te noemen.⁵⁸

3. Europese integratie

Om de Duitse keuze voor Europa en het Westen te onderstrepen, was de oprichting van de *Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal* (de EGKS) vanuit het Duitse perspectief een uitgesproken formule om de betrouwbaarheid van de BRD mee aan te tonen.⁵⁹ Dit plan, in 1950 gepresenteerd op initiatief van Jean Monnet en Robert Schuman, was mede bedoeld om de controle over de BRD, inclusief diens economische heropbouw, in een gelijkwaardige supranationale structuur vorm te geven.⁶⁰ De vereniging van de West-Europese landen bood daarnaast een manier om de lidstaten en de Verenigde Staten te beschermen tegen communistische dreiging. Tegelijkertijd kon de zorg van continentale alliantievorming tegen de BRD alleen worden weggenomen als West-Europa in toenemende mate als een eenheid zou functioneren.⁶¹

De deelnemende lidstaten moesten in gelijke mate een gedeelte van hun statelijke soevereiniteit opgeven om het integratieproject te doen slagen. De toenemende verdieping van het integratietraject stond Bonn zodoende toe een stempel drukken op de vormgeving van de Europese instituties, de beleidsprocessen, en de uitkomsten.⁶² De Duitse drijvende kracht achter een aantal opzienbarende projecten zoals het *Verdrag van Rome*, het *Europees Monetair Stelsel* (EMS), de *Economische en Monetaire Unie* (EMU) en het *Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid* (GBVB) illustreert deze aanname. De wenselijkheid van Europese integratie stond na de eenwording niet ter discussie. Anders dan gevreesd, verkoos de Bondsrepubliek het integratieproces boven

⁵⁵ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Deutscher Bundestag. <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/grundgesetz/gg_02.html> (geraadpleegd 25-05-2009).

⁵⁶ Bianca Kaiser, 'German Foreign Policy after Unification: 'Normality' or 'Assertiveness'?', *Journal of Istanbul Kültür University* 2 (2002), 11-20, 20 ; G. Hellmann, 'Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany', *Mershon International Studies Review* 1 (1996) 1-39, 5.

⁵⁷ Nijhuis, 'Nieuw Duitsland – oud geluid?', 15 ; Hacke, *Weltmacht wider Willen*, 469.

⁵⁸ Tuschhoff, 'Explaining the Multilateral Reflex', 7.

⁵⁹ 'Schreiben von Bundeskanzler Konrad Adenauer an die Bundesminister vom 19. Januar 1956', in: *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 230 ; 'Auszüge aus der Regierungsklärung von Bundeskanzler Konrad Adenauer vor dem Deutschen Bundestag vom 20. Oktober 1953.' In: *Auswärtigen Amt (Hrsg.), Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland Dokumente von 1949 bis 1994* (Köln Verl. Wiss und Politik 1995) 204.

⁶⁰ Hyde-Price, *Germany and European Order*, 29.

⁶¹ R.H. Lieshout, *Een Duitsland dat zijn plaats weet. Konrad Adenauer, het Franse plan voor een Unie van Staten en de opdracht aan de hedendaagse Duitse Europese Politiek* (Nijmegen : Centrum voor Duitsland Studies 2001), 16-17.

⁶² B. Crawford, 'Review of Jeffery Anderson, *German Unification and the Union of Europe: The Domestic politics of Integration Policy*', *American Political Science Review* 1 (2002) 255-56.

een meer onafhankelijk beleid en werd benadrukt hoezeer Duitsland zich verbonden voelde met de doelstellingen van de Europese samenwerking.⁶³

4. Sowohl-als-auch politiek

Daar waar het slagen van de continentale politiek voor een groot gedeelte afhing van de Frans-Duitse verzoening, was het Atlantische partnerschap van belang voor een territoriale veiligheidsgarantie.⁶⁴ De Europese en de Atlantische relatie waren als twee op zichzelf staande factoren onmisbaar voor de Bondsrepubliek.⁶⁵ Om als geaccepteerde partner deel te nemen aan de westerse politiek, waren goede betrekkingen met zowel Parijs als Washington dus essentieel. De Franse doelstellingen lieten zich echter niet altijd probleemloos verenigen met die van de Verenigde Staten omdat Frankrijk op het continent een tegengewicht wilde bieden aan een te grote Amerikaanse invloed.⁶⁶ De zogenaamde *sowohl-als-auch* politiek kan worden omschreven als de traditionele noodzaak niet openlijk te kiezen voor de Verenigde Staten of voor Frankrijk, maar te zoeken naar een evenwichtige benadering.⁶⁷ Toegespitst op de Europese Gemeenschap (later de Europese Unie) en de NAVO hield dit een 'en/en' premisse in. Europese integratie was van grote economische en politieke waarde, maar de NAVO was onmisbaar voor een bredere politieke en militaire veiligheidsgarantie. Het belang was wederkerig: de partners in de Europese Gemeenschap en de NAVO hadden op deze wijze zeggenschap over de buitenlandse beleidsuitoefening van de BRD.

5. Betrouwbaar partnerschap

De keuze voor Westintegratie kwam ondermeer voort uit het politieke en morele verlangen de reputatie van de BRD te herstellen. Om de breuk met het grimmige verleden te onderstrepen was het zaak de Bondsrepubliek te presenteren als een solide en voorspelbare partner. Dit werd ten dele gegarandeerd door de ingeperkte Duitse soevereiniteit en ten dele omdat de westerse politieke normen als leidraad werden

⁶³ S. Fröhlich, "Auf den Kanzler kommt es an": Helmut Kohl und die deutsche Außenpolitik. *Persönliches Regiment und Regierungshandeln vom Amtsantritt bis zur Wiedervereinigung* (Paderborn; München; Wien; Zürich; Schöningh 2001) 263-4.

⁶⁴ Hacke, *Weltmacht wider Willen*, 79.

⁶⁵ P.H. Merkl, *German Unification in the European Context* (University Park, Pa. : Pennsylvania State University Press 1993) 27.

⁶⁶ Hanrieder en Auton, *The Foreign Policies of West-Germany, France, and Britain*, 27.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld: J. Joffe, 'German Grand Strategy after the Cold War', in: A. Baring (ed.), *Germany's New Position in Europe: Problems and Perspectives* (Oxford : Berg 1994) 87 ; I. Mannes en R. G. Whitman (ed.), *The Foreign Policy of European Union Member States* (Manchester University Press 2000) 65 ; Terlouw, 'Duitslands rol in de wereld', 56 ; F.J. Meiers, 'A Change of Course? German Foreign and Security Policy after Unification', *German Politics* 3 (2002) 195-216, 204 ; Nijhuis, 'Historical Memory and the Plea for a National Interests Based German Foreign Policy', 205 ; Hanrieder en Auton, *The Foreign Policies of West Germany, France and Britain*, 45 ; 'Abscheidsrede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, vor dem Diplomatischen Korps am 15. Mai 1992 auf dem Petersberg in Koningswinter', in: *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 857-8 ; A. Miskimmon, *Germany and the Foreign and Security Policy of the European Union. Between Europeanisation and National Adaption* (Hampshire, NY: Palgrave Macmillan 2007) 138.

genomen.⁶⁸ Uit deze combinatie vloeide het centrale uitgangspunt voort dat de BRD confronterend gedrag vermeed. Door middel van politiek overleg werden de belangen van haar bondgenoten juist zoveel mogelijk in acht genomen.⁶⁹ De vergrote handelsvrijheid na 1990 deed niets af aan de wens een goede reputatie te hebben.⁷⁰ De huiverige en afwijzende reacties van met name Engeland op de eenwording,⁷¹ waren de aanleiding om de Duitse partners direct gerust te stellen over het belang dat nieuwe Bondsrepubliek hechtte aan duurzame langetermijn allianties.⁷² In deze context gaf Bondskanselier Kohl de critici van de eenwording een weerwoord door tijdens de eerste overheidsverklaring aan de *Bundestag* te verklaren: "At home and abroad we want to be good neighbours. There will be no separate German paths or isolated nationalistic efforts in the future either."⁷³

6. Civiele macht

Bij dit concept wordt uitgegaan van zowel het nieuwe buitenlandse- en veiligheidspolitieke imago dat de BRD voor zichzelf wilde creëren als van de verwachtingen die de westerse gemeenschap had.⁷⁴ In tegenstelling tot de vooroorlogse beleidsvoering werd agressieve machtspolitiek verworpen. In plaats daarvan werden statelijke verhoudingen gedefinieerd aan de hand van humanitaire en internationaalrechtelijke moraliteit.⁷⁵ Dit mondde in het geval van de Bondsrepubliek uit in een pacifistische veiligheidspolitiek.⁷⁶ In de praktijk betekende dit dat diplomatieke oplossingen en economische beloningen of sancties sleutelementen waren in de Duitse methode om politieke conflicten mee te beslechten.⁷⁷ Met andere woorden, de BRD vormde zich om tot een zogenaamde *Zivilstaat* waar geen militaire dreiging van uitging.⁷⁸ Het werd zelfs in de *Grundgesetz* opgenomen dat Duitse troepen enkel voor defensieve doelen konden worden ingezet. De gangbare interpretatie van dit wettelijke artikel was dat er geen Duitse militairen mochten worden ingezet buiten de NAVO-gebieden. Dit veranderde in 1994 toen het Duitse Hooggerechtshof besloot dat Duitsland wel zou mogen deelnemen aan missies in dergelijke *out of area* gebieden, mits daarvoor

⁶⁸ Tuschhoff, 'Explaining the Multilateral Reflex', 4.

⁶⁹ S. Schwarz, 'Deutsche Aussenpolitik', in: H. Timmermans (Hrsg.), *Deutsche Fragen: von der Teilung zur Einheit* (Duncker & Humblot : Berlijn 2001) 644-5.

⁷⁰ Andersen, *German Unification and the Union of Europe*, 4.

⁷¹ C. R. Whitney, 'Europe Giving Thatcher Bad Press on Germany', *New York Times*, 10 maart 1990.

⁷² Haftendorn, *Coming of Age*, 411.

⁷³ H. Kohl, 'Government declaration by Helmut Kohl (Berlin, 4 October 1990). The Unification of Germany in 1990' (1991) Bonn: Press and Information Office of the Federal Government <www.ena.lu> (geraadpleegd 12-05-2009).

⁷⁴ Het concept 'civiele macht' is uitgedacht door de Duitse onderzoeker Hans Maull. Zie bijvoorbeeld: Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 25.

⁷⁵ Ibidem, 48.

⁷⁶ Andersen, *German Unification and the Union of Europe*, 12 ; Hacke, *Weltmacht wider Willen*, 453.

⁷⁷ Tuschhoff, 'Explaining the Multilateral Reflex', 20.

⁷⁸ Nijhuis, 'Nieuw Duitsland – een oud geluid?', 15 ; T.Nijhuis, 'Historical Memory and the Plea for a National Interests Based German Foreign Policy', *Czech Sociological Review* 6 (1998) 205-218, 207.

humanitaire overwegingen als uitgangspunt werden genomen en indien het parlement hiertoe eerst expliciete goedkeuring had verleent.⁷⁹ Daarom kan gesteld worden dat het karakter van de Duitse veiligheidsstrategie in hoge mate civiel van aard bleef, niet in het minst omdat de inzet van Duitse militaire voorbehouden bleef aan multilateraal opgezette veiligheidsmissies.⁸⁰

7. Een afkeer van unilateraal optreden of een leiderschapsrol

Als reactie op de machtspolitiek in de periode voor 1945, vond in de BRD de overgang van *Machtsbesessenheit* naar *Machtsvergeessenheit* plaats.⁸¹ Een bijkomend gevolg hiervan was de zogenaamde "leadership avoidance reflex."⁸² Bonn wilde voorkomen dat bij de westerse partners het idee ontstond dat de BRD probeerde een overwicht te creëren of een onafhankelijke koers wilde varen. Het hardop uitspreken van de nationale belangen werd hierdoor haast een taboe.⁸³ Duitse politici zelf verklaarden na de eenwording dat het niet alleen ondenkbaar, maar zelfs uitermate onverstandig zou zijn als Duitsland ooit de leiderschapsrol naar zich toe zou trekken. Unilateraal handelen zou helemaal haaks staan op het belang dat Duitsland hechte aan *Westbindung* en multilaterale samenwerking. Met andere woorden, de radar van het op samenwerkingsgerichte Duitsland bleef zeer gevoelig afgestemd op hoe andere landen reageerden op de Bondsrepubliek.⁸⁴

§ 1.4 De continuïteitsthese

In de buitenlandse politiek van de BRD werd continuïteit in de periode 1949-1989 gegarandeerd door de gedeeltelijke soevereiniteitsbeperking en de geïnstitutionaliseerde multilaterale *Westbindung*. Dit verzekerde dat het gedrag van Bonn voorspelbaar en betrouwbaar was. Hoewel de soevereine handelingsbevoegdheden in 1990 hersteld werden en deze restricties dus gedeeltelijk wegvielen, bestaat in de historiografie het beeld dat het Duitse beleid ook na de eenwording relatief onveranderd is.⁸⁵ Met het oog op de twee nader te onderzoeken cases hebben zich er na de Duitse hereniging echter

⁷⁹ R. Karp, 'The New German Foreign Policy Consensus', *The Washington Quarterly* (2005/2006), 61-82, 73.

⁸⁰ Hans Maull, 'Deutschland auf Abwegen? Rot-grüne Aussenpolitik 1998-2003', 1-10, 9. <<http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/monographies/editorial.pdf%3E>> (geraadpleegd op 19-06-2009) ; K. Longhurst, *Germany and the Use of Force* (Manchester University Press 2004) 144-7.

⁸¹ Deze term is afkomstig van Hans-Peter Schwarz in *Die gezähmten Deutschen. Von der Machtsbesessenheit zur Machtsvergeessenheit* (1985). Zie bijvoorbeeld: Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 128.

⁸² Meiers, 'German Foreign and security policy after unification', 213/4.

⁸³ Nijhuis, 'Historical Memory and the Plea for a National Interests Based German Foreign Policy', 207 ; W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy* (New Haven, Conn.: Yale University Press 1989) 305 ; H.P. Schwarz, 'Germany's national and European Interests', in: A. Baring (ed.), *Germany's New Position in Europe: Problems and Perspectives* (Oxford : Berg 1994) 110.

⁸⁴ Miskimmon, *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, 111.

⁸⁵ Tuschhoff, 'Explaining the Multilateral Reflex' 13 ; Haftendorn, *Coming of Age*, 411 ; Webber, *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy?*, 14.

situaties voorgedaan die ogenschijnlijk in strijd zijn met deze claim. De rechtvaardiging van de continuïteitsthese wordt in de historiografie als volgt onderbouwd.

Dat zich schijnbare trendbreuken hebben voorgedaan wordt door sommige auteurs rechtgetrokken door te wijzen op elementen die onveranderd bleven.⁸⁶ In het academisch debat wordt dikwijls ofwel ingezoomd op één bepaald aspect waarin continuïteit aanwijsbaar is, ofwel er wordt gewezen op het 'aanpassingsproces' dat de constanten hebben ondergaan.⁸⁷ Een goed voorbeeld is dat in 1994 werd besloten dat de *Bundeswehr* in *out of area* conflicten mag worden ingezet. In de post-Koude Oorlog setting werd de Duitse betrouwbaarheid door de westerse gemeenschap in toegenomen mate afgemeten aan de bereidheid van Duitsland om deel te nemen aan militaire missies voor het bewaken van internationale vrede en veiligheid. Om deze reden wordt in de literatuur de inzet van het Duitse leger gezien als een evolutionaire gebeurtenis en als een logische gevolgtrekking van aangepaste internationale verwachtingspatronen.⁸⁸

De veronderstelling van continuïteit is wellicht ook deels te verklaren door de nadruk die Duitse politici zelf hebben gelegd op de onveranderlijke voortgang van het beleid.⁸⁹ De bewoordingen waarmee de discussie over het toekomstige Duitse buitenlandse beleid werd gevoerd, verschilden na de eenwording niet wezenlijk van inhoud; het politieke jargon bleef nagenoeg hetzelfde als daarvoor.⁹⁰ Het is in dit verband illustratief dat de subcases schijnbare trendbreuken onder Kohl en Schröder centraal stellen terwijl de regeringen van beide kanseliers bij hun aantreden hamerden op een continuering van de Duitse buitenlandse politiek.

De belangrijkste rechtvaardiging die in de literatuur wordt aangedragen voor de vermeende continuïteit in het Duitse buitenlandse discours is dat de Bondsrepubliek ook na de eenwording nog steeds afhankelijk was van de westerse partners. Na de eenwording werd de institutionele coöperatie met de Verenigde Naties, NAVO en Europese Gemeenschap/Europese Unie niet alleen niet beëindigd, maar in sommige gevallen juist versterkt.⁹¹ De principes van *Westbindung* zouden zo ingesleten zijn in de naoorlogse Duitse politieke identiteit dat zij een integraal onderdeel van de Duitse ziens- en handelwijze waren geworden.⁹²

⁸⁶ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 204-5.

⁸⁷ Webber, *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy?*, 11 ; Andersen, *German Unification and the Union of Europe*, 22 ; Miskimmon, *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, 34 ; T. Nijhuis, 'Buitenlands Beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', 580.

⁸⁸ Longhurst, *Germany and the use of force*, 147.

⁸⁹ Nijhuis, 'Nieuw Duitsland – Oud geluid?', 15 ; M.G. Huelshoff, 'Germany and European Integration', in M.G. Huelshoff, A. S. Markovits en S. Reich (ed.), *From Bundesrepublik to Deutschland: German Politics after Unification* (University of Michigan Press 1993) 307 ; Hacke, *Weltmacht wider Willen*, 365 ; H. P. Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne* (Siedler : Berlijn 1994) 16.

⁹⁰ I. v.d. Krol, *Van Retoriek tot Realisatie. West-Duitse partijen en eenwording 1987-1990* (Amsterdam: eigen beheer 2000) 348.

⁹¹ Miskimmon, *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, 35.

⁹² Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 12-13.

Hoofdstuk III

§ 1.1 Kenmerken van de buitenlandse politiek van Helmut Kohl

Dankzij de internationale machtserschikking die volgde op de revolutionaire gebeurtenissen van 1989 en het uiteenvallen van de Sovjet Unie in 1991, werd gaandeweg een multipolair stelsel zichtbaar waarin het zwaartepunt bij de Verenigde Staten, de enige overgebleven supermacht, kwam te liggen. De Bondsrepubliek moest zich dankzij de hereniging en deze nieuwe situatie eveneens herpositioneren op het wereldtoneel.

Het was aan de kanselier die verantwoordelijk was geweest voor het faciliteren van de Duitse eenwording om de gecompliceerde interne en externe veranderingen te stroomlijnen. Daarbij zocht Helmut Kohl tijdens zijn termijn in het *Bundeskanzleramt* naar een voortzetting van de oude Bondsrepublikeinse beleidsrichtlijnen. De buitenlandse betrekkingen in het bijzonder werden vormgegeven door voort te borduren op de succesformule van de voormalige BRD. Er bestond geen twijfel over de noodzaak of de wenselijkheid van *Westbindung*; Duitsland zou verder moeten gaan met de institutionele samenwerking met haar belangrijkste partners.⁹³

Kohl was zich er tegelijkertijd van bewust dat sommige internationale collega's de Duitse eenwording met achterdocht gadesloegen, omdat zij vreesden voor Duitse dominantie. Terecht of niet, Kohl wist dat hij slechts één antwoord op dergelijke commentaren kon formuleren: "Deutsche Einheit und europäische Einheit mussten Hand in Hand gehen."⁹⁴ Wanneer er als het ware een solide dak over de Europese lidstaten getrokken zou worden, dan zouden Europese- en Duitse eenheid elkaar complimenteren en zouden de critici weer opgelucht adem kunnen halen.⁹⁵ "Das war Mein Credo, und es war auch die Politik Konrad Adenauers [...]."⁹⁶

Om deze reden profileerde Kohl zich als een groot voorstander van de *Europese Monetaire Unie* en drong hij in het bijzonder aan op een complementaire *Europese Politieke Unie*. Hijzelf weet de kritische toon van sommige landen aan verhulde nijld over het Duitse economische succesverhaal.⁹⁷ Door de ijzersterke *D-mark* in te ruilen voor een

⁹³ Fröhlich, "Auf den Kanzler kommt es an", 263-4.

⁹⁴ H. Kohl, *Erinnerungen 1990-1994* (Droemer : München 2007) 409.

⁹⁵ Het project van Europese verdieping en verbreding ging tevens gepaard met een speciale bezorgdheid voor Oost-Europa. Hans-Dietrich Genscher, Kohls minister van buitenlandse zaken, had zich al in 1989 hard gemaakt voor speciale associatieakkoorden tussen deze landen en de Europese Gemeenschap. Hieruit vloeide voort dat de Europese Gemeenschap een soort gezamenlijke *Ostpolitik* zou gaan bedrijven. Zie bijvoorbeeld: K.E. Smith, *The making of EU Foreign Policy: the case of Eastern Europe* (Palgrave Macmillan 1999) 90.

⁹⁶ Kohl, *Erinnerungen*, 409-10.

⁹⁷ Kohl, *Erinnerungen*, 409.

gemeenschappelijke Europese munt en de monetaire heerschappij van de *Bundesbank* te laten vervangen door een *Europese Centrale Bank* (ECB) moesten de twijfels over de Duitse oriëntering worden weg genomen. Met andere woorden, de politieke belangen kregen voorrang op de economische consequenties.⁹⁸ Omdat Duitsland zo uitgesproken was in zijn vastbeslotenheid de Europese eenwording te koppelen aan de Duitse hereniging durfden ook Frankrijk en Engeland de *Wiedervereinigung* aan.⁹⁹

De Bondsrepubliek articuleerde haar wensen voor de toekomst van Europa, en dus voor Duitsland, in de periode direct na de eenwording op heldere wijze. Volgens Karsten Voigt, namens de sociaaldemocraten lid van de Bondsdag, was dit een logische consequentie van de tot stand gekomen veranderingen. Van de beslissingen van Bonn, hoewel geschoeid op oude Bondsrepublikeinse leest, zouden in de toekomst nu eenmaal meer invloed uitgaan.¹⁰⁰ Dit werd onder andere door de Amerikaanse beleidsmakers onderkend. President George Bush sr. moedigde de Duitsers aan een constructieve bijdrage te leveren aan het verenigen van de Europese lidstaten en bood Kohl aan *Partners in Leadership* te worden. "[...] [W]e strongly welcome German involvement in global affairs."¹⁰¹ Dergelijke uitspraken vervulden de Duitsers met enige ongemakkelijkheid; liever zetten zij zich in collectief verband in voor de toekomst van het continent.¹⁰²

Tegelijkertijd werd wel degelijk een zekere mate van Duitse assertiviteit gedemonstreerd. Hoewel Kohl het *Verdrag van Maastricht* vooral steunde omdat hij inzag dat het een testcase was voor de Duitse loyaliteit, wilde hij evengoed de Duitse uitgangspunten laten prevaleren. De Duitse publieke opinie was niet enthousiast over het vooruitzicht de *Deutsche Mark*, het symbool van de Duitse naoorlogse wederopstanding, te moeten inruilen voor een Europese munt. De Duitse bank was bang voor nadelige monetaire en economische consequenties.¹⁰³ Kohl was bereid concessies te doen door in te stemmen met de EMU zolang de transformatie naar de Europese Unie maar gepaard ging met politieke samenwerking. Daarbij moest de ECB de kenmerken van de *Bundesbank* overnemen om prijsstabiliteit te garanderen en inflatie tegen te gaan.¹⁰⁴

De Bondsrepubliek drong er verder op aan het Duits tot een officiële Europese voertaal te promoveren. Dit zou Kohl persoonlijk helpen aangezien hij in geen van de andere talen uit de voeten kon, maar was vooral bedoeld omdat de Duitse taal "[...] the most widely spoken language in the E.C." geworden was; niet alleen in Duitsland zelf,

⁹⁸ M. Knodt en N. Staeck, 'Shifting Paradigms: Reflecting Germany's European policy', *European Integration online Papers* 3 (1999) 1-21, 5.

⁹⁹ Fröhlich, *Auf den Kanzler kommt es an*, 264.

¹⁰⁰ J.O.Jackson en W. Mader, 'The new Germany flexes its Muscles', *Time Magazine* 15 (1992) 1-34, 3.

¹⁰¹ 'US-Germany: partners in leadership' (4 mei 1992) US State Department
<http://findarticles.com/p/articles/mi_m1584/is_n18_v3/ai_12245634/> (geraadpleegd 10-06-2009).

¹⁰² Jackson en Mader, 'The new Germany flexes its Muscles', 3.

¹⁰³ D. Dinan, *Ever Closer Union* (Hampshire 2005) 124.

¹⁰⁴ Dinan, *Ever Closer Union*, 118.

maar ook als tweede taal in omliggende buurlanden.¹⁰⁵ Slechts een aantal jaar na de eenwording drong Klaus Kinkel, de opvolger van Genscher, in 1993 aan op een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad. De sterke Duitse internationale economische positie zou hiermee vertaald worden in vergrote politieke invloed.¹⁰⁶

Verder werd in 1994 in Europees verband het Schäuble-Lamers paper gepresenteerd waarin de Duitsers hun voorkeur voor een zogenaamd *meersnelheden Europa* bekend maakten. In het paper werd voorgesteld dat lidstaten die een sneller proces van verdieping nastreefden zich konden verenigen in een kopgroep.¹⁰⁷ In de Europese context lukte het verder om een Duitse stempel te drukken op institutionele hervormingen, op de versterking van de competenties van het Europees Parlement en op de invulling van de EMU.¹⁰⁸ Hoewel Duitsland een duidelijke voorstander was van Europese integratie, begon Bonn vraagtekens te zetten bij de hoogte van de Duitse financiële bijdrage wat er toe leidde dat Kohl een verlaging eiste.¹⁰⁹

Na de Golfoorlog, waaraan Duitsland wegens grondwettelijke restricties op militair optreden niet deelnam, werd er in Bonn zelfs gesproken over eventuele voorzieningen die een toekomstige inzet van het Duitse leger mogelijk zouden moeten maken. Dit zette een gevoelige discussie in gang over de discrepantie tussen de Duitse civiele natuur en de internationale verantwoordelijkheden die het land op militair vlak moest nakomen.¹¹⁰

Dergelijke initiatieven werden echter niet altijd met enthousiasme ontvangen. Met name Engeland en Frankrijk, maar ook de kleinere Europese partners, vreesden dat Duitsland zijn naoorlogse kenmerken zou verliezen en vonden dat het land zich soms te zelfgenoegzaam opstelde.¹¹¹ De andere kant van het verhaal was dat de Bondsrepubliek sowieso niet aan kritiek kon ontkomen; als het land te weinig initiatief toonde werd het juist weer beschuldigd te veel in zichzelf gekeerd en niet voldoende Europees te zijn.¹¹²

Kort samengevat kan gesteld worden dat de Duitse politieke elite de hereniging wilde stroomlijnen doormiddel van de continuering van praktische *Westbindung* en diepere en bredere Europese samenwerking.¹¹³

¹⁰⁵ Jackson en Mader, 'The new Germany flexes its Muscles', 3.

¹⁰⁶ M. Overhaus, 'German Foreign Policy and the Shadow of the Past', *SAIS Review* (2005) 27-41, 36.

¹⁰⁷ Miskimmon, *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, 66.

¹⁰⁸ Haftendorn, *Coming of Age*, 407.

¹⁰⁹ Meiers, 'German foreign and security policy after unification', 200.

¹¹⁰ Longhurst, *Germany and the use of force*, 147.

¹¹¹ Haftendorn, *Coming of Age*, 407.

¹¹² Kohl, *Erinnerungen*, 408.

¹¹³ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 129 ; Haftendorn, *Coming of Age*, 408.

§ 1.2 De casestudy

Voor Europa en voor Duitsland kwam de eerste echte gezamenlijke uitdaging in het post-Koude Oorlog tijdperk toen in 1991 de oorlog in voormalig Joegoslavië uitbrak. Er werd beweerd dat het uur van Europa was aangebroken.¹¹⁴ De Europese Gemeenschap zou kunnen bewijzen dat het niet alleen een economisch apparaat was, maar dat het ook opgewassen was tegen politieke uitdagingen. De Europese Gemeenschap trachtte via diplomatieke onderhandelingen tot een politieke oplossing te komen in een poging het uiteenvallen van de Joegoslavische federatie te voorkomen. Gaandeweg veranderde de Duitse positie en begon Bonn een actieve lobby om Kroatië en Slovenië, die inmiddels een onafhankelijkheidswens hadden uitgesproken, te laten erkennen. Onder Duitse druk kwamen de lidstaten tot een akkoord over het voeren van een gezamenlijke erkenningpolitiek. Daarom was het des te opvallender dat Bonn unilateraal en ruim voordat het gemeenschappelijke EG-optreden gepland stond, de onafhankelijkheidserkenning van de twee republieken publiekelijk maakte. De overige lidstaten volgden haastig.

Op het eerste gezicht lijkt deze merkwaardige actie niet te stroken met enkele basisbeginselen van het Duitse buitenlandse beleid. Vanaf 1949 was het buitenlandse beleid van de BRD juist gestructureerd om een nieuwe *Alleingang* te voorkomen. Door vroegtijdig en eenzijdig het bestaansrecht van Kroatië en Slovenië te erkennen, stapte het dwingende Duitsland uit de vertrouwde multilaterale setting. Specifiek frappant is dat deze episode parallel liep met de onderhandelingen over het *Verdrag van Maastricht* waarin de Bondsrepubliek zich presenteerde als de kampioen van de gemeenschappelijkheid. De erkenningsepisode lijkt dus te duiden op een breuk met de multilaterale voorkeur, met de wens om een betrouwbare partner te zijn en met de afkeer van unilateraal optreden.

Omdat het conflict op de Balkan plaatshad in de periode na de unificatie is het bijzonder interessant te onderzoeken wat deze episode betekent voor de ontwikkeling van de Duitse buitenlandse politiek. Hoe kan het ogenschijnlijke unilaterale optreden worden verklaard? Impliceert het dat Bonn zich internationaal sterker wilde laten gelden of regionale dominantie ambieerde? Betekent het dat Duitsland de multilaterale beperkingen van de voorgaande decennia van zich af wilde werpen? Met andere woorden, hoe verhoudt deze casus zich tot de continuïteitsthese? Om een antwoord te kunnen formuleren op deze vraag wordt door middel van een reconstructie uiteen gezet hoe de

¹¹⁴ 'Kommunique des KSZE-Krisenmechanismus über eine Mission nach Jugoslawien, Prag, 3 July 1991', (1991) European Navigator Website
<www.ena.lu> (geraadpleegd 23-05-2009).

Duitse erkenning van Kroatië en Slovenië tot stand kwam. Daarna kunnen de bevindingen met de bestaande theoretische verklaringsmodellen worden verbonden waardoor het mogelijk wordt bredere conclusies te trekken.

Bij de reconstructie is er specifiek aandacht voor een aantal verschillende vragen. Ten eerste, hoe handelde Duitsland? Er wordt een tijdslijn uitgezet die de gevolgde Joegoslavië-politiek weergeeft. Het gaat hierbij uitsluitend om de eerste fase van de oorlog, vanaf de aanvang tot en met het begin van de diplomatieke betrekkingen met de nieuwe republieken op 15 januari 1992. Ten tweede, waarom werd het Duitse beleid gewijzigd? Op de derde plaats, waarom besloot Duitsland over te gaan tot eenzijdige erkenning? Het antwoord op deze vraag kan gevonden worden door te achterhalen welke motieven aan de Duitse actie ten grondslag lagen en wat de verwachte resultaten waren. Als deze deelvragen beantwoord zijn, wordt gekeken in welke richting de bevindingen wijzen. In de analyse wordt ingegaan op de vraag of empirie de continuïteitshese onderschrijft of dat er in het Joegoslavië-conflict sprake was van een Duitse koerswijziging.

§ 2. De Joegoslavië-oorlog: een overzicht

In 1991 ontplofte, mede als gevolg van het einde van de Koude Oorlog, het kruitvat op de Balkan. In de *Federale Volksrepubliek Joegoslavië*, die in 1945 was opgericht, ontstond een wrede burgeroorlog in en tussen de zes deelrepublieken Kroatië, Slovenië, Bosnië-Herzegovina, Servië, Macedonië en Montenegro. Hoewel de bevolkingsamenstelling van de republieken werd gekenmerkt door religieuze en etnische diversiteit, liet de combinatie van het titoïsme van Maarschalk Josip Broz Tito en de gecentraliseerde socialistische federatieve structuur geen ruimte voor nationalistische tendensen. Na het overlijden van de Maarschalk tekende de verbrokkeling van de Joegoslavische republiek zich langzaam af. Het federale staatspresidium begon na de dood van Tito te functioneren als de officiële vertegenwoordiging met telkens wisselende representatie uit de deelrepublieken. Dit was echter niet afdoende om een oplossing te bieden voor het politieke vacuüm dat was ontstaan. De politieke autoriteit kwam in toenemende mate bij de individuele republieken te liggen terwijl de economische malaise toenam.

Servië had in het bijzonder problemen met de hoge mate van autonomie die de provincies Kosovo en Vojvodina genoten¹¹⁵ en met de grote economische ongelijkheid tussen de republieken.¹¹⁶ In 1989 verklaarde de Servische president Slobodan Milošević dat hij voornemens was een Groot-Servië te creëren waarbinnen de Servische minderheden die in Bosnië, Macedonië en Kroatië woonden, konden worden opgenomen. Verder wenste de Servische leider dat de autonome status van de twee provincies zou worden opgeheven. Als gevolg van de verkiezingsoverwinningen van nationalistische partijen, vond er in de deelrepublieken een politieke transformatie plaats. Dit was het geval in Slovenië en ook in Kroatië werd een niet-communistische, nationalistische regering geïnstalleerd onder leiding van president Franjo Tudjman. De Serviërs in Kroatië, een minderheidsgroep die hun rechten aangetast zagen, gaven te kennen geen onderdeel van Kroatië te willen uitmaken.

Enkele maanden later, op 25 juni 1991, sprak Slovenië hardop de wens uit onafhankelijk te willen worden. Kroatië volgde dezelfde dag ook met een onafhankelijkheidsverklaring. Op 27 juni werd het *Joegoslavische Volksleger* ingezet om de republieken te dwingen bij de federatie te blijven.¹¹⁷ De gevechtshandelingen tussen de Slovenen en het door Serviërs gedomineerde Volksleger duurde tien dagen. Ondanks

¹¹⁵ M. Crnobrnja, *The Yugoslav Drama* (McGill-Queens University Press 1996) 81-93.

¹¹⁶ Th. D. Grant, *The Recognition of States. Law and Practice in Debate and Evolution* (Praeger Publishers: Westport 1999) 151.

¹¹⁷ P. Gerbet, 'The Yugoslav Conflict' European Navigator Website <www.ena.lu> (geraadpleegd 15-05-2009).

verwoede pogingen slaagde het Volksleger er niet in de afscheidingspoging van Slovenië te verhinderen waardoor de deelrepubliek na de laatste gevechtsdag *de facto* de onafhankelijkheid had vergaard. Daarentegen wist het Volksleger tijdens de strijd met het Kroatische verzet zeker 30% van het Kroatische grondgebied te bezetten.

Wapenstilstanden, vredesonderhandelingen en economische *carrots and sticks* konden niet verhinderen dat er maandenlang een hevige strijd woedde. Zes maanden na het eerste schot en 10.000 verloren levens later werd een definitieve wapenstilstand uitonderhandeld. Hierdoor konden er vredestroepen van de Verenigde Naties naar het gebied worden gestuurd die toe moesten zien op de implementatie van het vredesakkoord.

De rust op de Balkan was geen lang leven beschoren. In 1992, toen de oorlog tussen Servië en Bosnië uitbrak, begon het geweld opnieuw.¹¹⁸ Na de belegering van Sarajevo en nadat in het Bosnische Srebrenica, dat onder toezicht van een VN-missie een veiligheidsenclave had moeten zijn, achtduizend moslimmannen werden vermoord of gedeporteerd, namen de Verenigde Staten in 1995 een actieve rol op zich om het conflict te beëindigen. Dit lukte dankzij een succesvolle bombardementscampagne van de NAVO op de strategische posities van de Serviërs. De Bosnische oorlog kwam officieel ten einde toen op 14 december 1995 het *Dayton-vredesakkoord* werd ondertekend en er opnieuw VN-veiligheidstroepen op uit werden gestuurd om de vrede te bewaren.¹¹⁹

¹¹⁸ Lantis, *Strategic Dilemmas and the Evolution of German Foreign Policy Since Unification*, 81.

¹¹⁹ Dinan, *Ever Closer Union*, 591.

§ 3. De reconstructie

§ 3.1 De positie van de Europese Gemeenschap

De controverse rondom de eenzijdige erkenning door Bonn kan niet worden begrepen zonder de context in acht te nemen. Als niet overeen was gekomen dat de Europeanen collectief zouden optreden, dan was er minder aanleiding geweest om de Duitse actie zo hevig te bekritisieren. Om deze reden is het nodig te begrijpen welke rol de Europese Gemeenschap in de afhandeling van het conflict voor zichzelf had gedefinieerd en welke positie de Bondsrepubliek daarbij innam.

Voor de Europese Gemeenschap leverde het gewelddadige conflict meerdere strategische dilemma's op. Op de eerste plaats werd de Joegoslavische republiek, vanwege diens geschiedenis en geografische ligging, door velen als een deel, zij het in een uithoek, van het continent gezien. De Balkanoorlog appelleerde aan het verantwoordelijkheidsgevoel van de Europese Gemeenschap en de wens die het had een leidende rol te vervullen in de vredeshandhaving op het continent. Daarbij speelde ook een rol dat de lidstaten Duitsland, Griekenland en Italië vanwege hun nabije ligging, mogelijkwerijs te maken zouden krijgen met een grote toestroom van vluchtelingen en andere destabiliserende effecten.¹²⁰

Ten tweede hadden sommige Europese landen een sterke historische verbondenheid met de Balkan. De Duitse connectie met Kroatië liet zich terugvoeren op de Tweede Wereldoorlog toen het naziregime en de Kroatische *Ustashi* regering innig hadden samengewerkt. Hoewel deze banden in 1991 vanzelfsprekend niet meer aan de orde waren, hadden Duitsland en Kroatië wel een rijke historische, sociale en culturele relatie. Italië had tijdens het fascisme eveneens geprobeerd haar invloed op de Balkan te vergroten en had van Kroatië een vazalstaat gemaakt. Niet EG-lid Oostenrijk kon eveneens teruggrijpen op een historische connectie met Joegoslavië, de Oostenrijk-Hongaarse monarchie had tot 1918 grote delen van de federatie in het bezit gehad, en volgde de ontwikkelingen op de Balkan nauwgezet. Turkije wierp zich op als de waarborger van de belangen van de regionale moslimbevolking.¹²¹ Servië daarentegen kon vanwege het bondgenootschap tijdens de Eerste Wereldoorlog rekenen op Franse sympathie. De Servische deelrepubliek vond eveneens steun bij de Sovjet Unie, die zichzelf portretteerde als beschermheer van het orthodoxe panslavisme, en bij Griekenland dat culturele en religieuze connecties had met de Serviërs.¹²²

¹²⁰ Bertram, 'The Power and the Past', in: A. Baring (ed.), *Germany's New Position in Europe: problems and perspectives*, 98.

¹²¹ Grant, *The Recognition of States*, 150-1.

¹²² Dinan, *Ever Closer Union*, 590.

Ten derde ontstond het conflict in Joegoslavië in een periode die getekend werd door politieke onzekerheid. Duitsland was niet lang voor het uitbreken van de oorlog herenigd en de Sovjet Unie brokkelde uiteen. De voormalige satellietstaten wensten hun onafhankelijkheid van Moskou te consolideren. De onzekere situatie tekende zich scherp af tegen de mate van politieke stabiliteit in de Koude Oorlog. Decennialang was het onmiskenbaar duidelijk waar mogelijk gevaar vandaan zou komen. Evengoed was er in Europa in de gehele naoorlogse periode geen sprake geweest van een minderhedenconflict. De Joegoslavië-crisis presenteerde de internationale gemeenschap met een wezenlijke test voor de toekomstige afhandeling van veiligheidsvraagstukken. Vanwege de nationalistische aard van de oorlog, had het conflict het in zich om omliggende regio's te ontwrichten en om andere volken aan te moedigen zich af te scheiden.

Deze strategische hindernissen, en het feit dat de Europese Gemeenschap in haar bestaansgeschiedenis nog niet eerder zelfstandig had bemiddeld in een militair conflict, bleken voor de lidstaten geen onoverkomelijke belemmeringen te vormen. Het was niet vreemd geweest als de Verenigde Naties, dat een duidelijker mandaat hadden om in dergelijke kwesties op te treden, het voortouw hadden genomen. De Europeanen wilden echter bewijzen dat de samenwerking niet alleen op economisch terrein voorspoed kon genereren, maar dat zij ook een politieke vuist konden maken.¹²³ Dit werd geïllustreerd door de vroege betrokkenheid die de Europese Gemeenschap toonde. Drie dagen na de Sloveense en Kroatische onafhankelijkheidsverklaringen, reageerden de staatsleiders in de *Europese Raad* voor het eerst publiekelijk op de onrust op de Balkan en werd expliciet tot Europese samenwerking opgeroepen.¹²⁴ Deze verklaring lag in de lijn van het doel, dat de Europese Gemeenschap zich in de aanloop naar het *Verdrag van Maastricht* had gesteld, om buitenlandse beleidsvorming in veiligheidspolitieke onderwerpen op Europees niveau te gaan coördineren. Alle overwegingen bij elkaar genomen leek een gezamenlijk optreden een voor de hand liggende stap.¹²⁵

De belangrijkste vraag was *hoe* gereageerd moest worden. Er waren in feite twee reacties denkbaar. Aan de ene kant volgde uit de algemeen geaccepteerde aanname in het internationale recht dat statelijke territoriale integriteit de norm was, dat moest worden geprobeerd de eenheid van de federatie te behouden. De andere mogelijkheid was om de onafhankelijkheidswensen te steunen op basis van het slotakkoord van het *Verdrag van Parijs* dat in het kader van de OVSE was gesloten.¹²⁶ Hierin stond te lezen

¹²³ B. Crawford, 'Explaining Defections from International Cooperation. Germany's unilateral Recognition of Croatia', *World Politics* 48 (1996) 482 – 521, 490.

¹²⁴ 'Rapport de la Mission de la tróika ministérielle en Yougoslavie, les 28-29 juin 1991', (1991) European Navigator Website <www.ena.lu> (geraadpleegd 23-05-2009).

¹²⁵ Crawford, 'Explaining Defection from International Cooperation', 490.

¹²⁶ *Ibidem*, 490-491.

dat volken te allen tijde het recht hadden om zelf invulling te geven aan hun politieke ontwikkeling en status zonder inmenging van anderen.¹²⁷

De Europese Gemeenschap concludeerde dat het bij elkaar houden van de Joegoslavische federatie het primaire doel moest zijn.¹²⁸ De beslissing werd ondermeer beïnvloed doordat tal van voormalige communistische satellietstaten waren verwickeld in een moeizaam democratiseringsproces. Het werd gevreesd dat deze staten zouden opbreken onder het motto van zelfbeschikking. Tegelijkertijd wilde men voorkomen dat de afscheidingstendensen in Europa, door bijvoorbeeld de Baskische beweging in Spanje, zouden versterken. De angst voor precedentwerking was er mede oorzaak van dat de Europese Gemeenschap opteerde voor een eenheidsbeleid. Het was als richtsnoer geaccepteerd dat vrede in het geval van Joegoslavië het best bereikt kon worden met een handhaving van de status quo.¹²⁹

De Europese visie werd door de Verenigde Staten en ook door de Sovjet Unie gesteund. President George Bush sr. van de Verenigde Staten had de Europese Gemeenschap groen licht gegeven om de situatie af te handelen en de Amerikanen waren niet van plan te zeer betrokken te raken bij deze Europese aangelegenheid.¹³⁰ Washington bleef er gedurende het conflict van overtuigd dat een beleid dat gebaseerd was op zelfbeschikking en erkenning van de onafhankelijkheid een escalatie van het geweld tot gevolg zou hebben. De Sovjet Unie was, mede dankzij de inspanningen van Genscher, in het kader van de OVSE eveneens betrokken bij de Europese conflictbeslechting. De overeenstemming tussen alle partijen was dat er over diplomatieke oplossingen onderhandeld moest worden.¹³¹

§ 3.2 De positie van Duitsland

In het binnenlandse politieke spectrum waren alle partijen in de Bondsdag het erover eens dat de Europese Gemeenschap in collectief verband moest optreden.¹³² Tegelijkertijd betoogde Norbert Gansel van de SPD dat volken volgens het *OVSE-Verdrag van Parijs* recht hadden zelf over hun toekomst te beslissen. Hij vond dat Genscher zijn Europese collega's moest overtuigen van het belang van de onafhankelijkheidserkenning.¹³³ Desalniettemin heerste er aan het begin van de oorlog

¹²⁷ Dit akkoord ging over veiligheid en samenwerking in Europa. Hierin stond onder andere te lezen dat volken zonder externe bemoeienis invullen mochten geven aan hun politieke, economische en sociale voorkeuren en ontwikkeling. Zie: 'Charter of Paris for a New Europe', OSCE Website < http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_en.pdf > (geraadpleegd 03-10-2009).

¹²⁸ 'Rapport de la Mission de la troika ministérielle en Yougoslavie, les 28-29 juin 1991.'

¹²⁹ Crawford, 'Explaining defection from International Cooperation', 491.

¹³⁰ R.H. Dorff, 'Germany and the Future of European Security', *World Affairs* 2 (1998) 59-68, 62.

¹³¹ Lantis, *Strategic Dilemma's and the Evolution of German Foreign Policy Since Unification*, 83.

¹³² 'Deutscher Bundestag 33. Sitzung 19 juni 1991' (19 juni 1991) Deutscher Bundestag < http://www.bundestag.de/bic/sach_sprech/index.html > (geraadpleegd 06-06-2009).

¹³³ Crawford, 'Explaining Defection from International Cooperation', 493.

onder de Duitse politieke partijen de consensus dat het Joegoslavië-conflict in Europees verband moest worden afgehandeld.

Het was van meet af aan ook de overtuiging van Kohl en Genscher dat de Europese Gemeenschap met één stem moest spreken.¹³⁴ Vanwege de gevoelige historische relatie tussen Duitsland en de Balkan nam Genscher twee belangrijke factoren in acht. Ten eerste was een *Alleingang* uit den boze. De multilaterale aanpak van de Europese Gemeenschap was onontbeerlijk om te voorkomen dat de Wereldoorlogen een triologie zouden worden. Ten tweede moesten afscheidingstendensen zoveel mogelijk worden beheerst.¹³⁵ Overeenkomstig met de Europese positie stelde Duitsland zich ten doel een diplomatieke oplossing voor het conflict te bereiken met de onveranderlijkheid van de Joegoslavische grenzen als het centrale grondbeginsel. Aangezien de Duitsers tijdens de Golfoorlog enkel financieel over de brug waren gekomen, gingen er geluiden op dat Duitsland zijn militaire afwezigheid in Koeweit wilde compenseren door in de Balkanoorlog een actieve houding aan te nemen.¹³⁶ Genscher gaf de Duitse betrokkenheid vorm door op verschillende niveaus contacten uit te zetten. Binnen de Europese Gemeenschap vond Genscher aansluiting bij zijn ambtsgenoot Gianni de Michelis van Italië, terwijl hij ook buiten het EG-verband bewoog. Genscher communiceerde bijvoorbeeld intensief met de Oostenrijkse beleidsmakers. Daarnaast was hij de tijdelijke voorzitter van de OVSE. Verder sprak hij regelmatig met hoge ambtenaren van de zowel conflicterende deelrepublieken als van de Joegoslavische federatie.

§ 3.3 *Het Europese optreden in het conflict*

Al vroeg in de zomer van 1991 ontplooidde de Europese Gemeenschap initiatieven om een akkoord te bereiken tussen de strijdende partijen. De trojka van ministers van buitenlandse zaken, bestaande uit Gianni de Michelis van Italië, Jacques F. Poos van Luxemburg en Hans van den Broek van Nederland, werd naar Belgrado gestuurd om te onderhandelen over een wapenstilstand. Daarnaast bereikte men de overeenstemming dat de onafhankelijkheid van de twee deelrepublieken tenminste drie maanden zou worden uitgesteld.¹³⁷ Er werd een *Europese Monitor Missie* (ECMM) naar het gebied uitgezonden om toe te zien op de handhaving van de wapenstilstand die desondanks geen stand hield.

Naast monitormissies en diplomatieke onderhandelingen probeerden de lidstaten met economische dreigementen en aanmoedigingen een kentering in het conflict te

¹³⁴ 'Bundeskanzler begrüßt Chance zur Lösung der Jugoslawienkrise', *Bulletin* 79 (1991), 637-644, 644.

¹³⁵ H.D. Genscher, *Erinnerungen* (Siedler : Berlin 1995) 932.

¹³⁶ Th. G.C. Raju, 'Self-determination and international recognition policy. An Alternative Interpretation of Why Yugoslavia Disintegrated.', *World Affairs* 1 (1997) 17-33, 18.

¹³⁷ 'Rapport de la Mission de la troïka ministérielle en Yougoslavie, les 28-29 juin 1991'.

bewerkstelligen. De republieken die zich welwillend opstelden konden rekenen op financiële tegemoetkomingen terwijl de republieken die niet meewerkten sancties konden verwachten.¹³⁸ Verder accepteerde de Europese Gemeenschap een wapenembargo dat gold voor de hele Joegoslavische federatie.

Daarnaast riep de Europese Gemeenschap op 27 augustus 1991, op initiatief van de Franse minister van buitenlandse zaken Roland Dumas, een arbitragecommissie in het leven die de vredesonderhandelingen met juridische raadgeving moest bijstaan. Lord Carrington, de Engelsman die van 1984 tot 1988 Secretaris-generaal van de NAVO was geweest en was aangesteld als de voorzitter van de vredesbesprekingen, droeg het comité op een rapportage op te stellen over de situatie in Joegoslavië. De bevindingen zouden inzichtelijk moeten maken welke maatregelen mogelijk effectief zouden zijn.

Verder werd op 7 september in Den Haag een vredesconferentie georganiseerd. Onder toezicht van Lord Carrington kwamen de leiders van de Europese lidstaten en de vertegenwoordigers van de zes Joegoslavische deelrepublieken samen. De internationale vredestop wist niet het gewenste resultaat te bereiken,¹³⁹ maar was evengoed een unicum in de bestaansgeschiedenis van de Europese Gemeenschap.¹⁴⁰

§ 3.4 De betrokkenheid van andere fora

Naast de Europese Gemeenschap waren de OVSE en de Verenigde Naties de andere internationale fora waarin werd gedebatteerd over denkbare conflictresoluties. Tot twee keer toe werd over de mogelijkheid van de inzet van de *West-Europese Unie* (WEU) gesproken. Dit bleek alleen geen levensvatbare oplossing omdat de bevoegdheden van de WEU niet ver genoeg strekten om los van de NAVO te kunnen opereren. Dit was illustratief voor een van de zwakke dimensies in het collectieve Europese optreden. Het gemeenschappelijke buitenland- en veiligheidsbeleid was een niet-geïstitutionaliseerde samenwerkingsvorm terwijl het enige institutionele instrument dat de gemeenschap tot beschikking had, niet zelfstandig kon functioneren.¹⁴¹

Wel werden er VN-vredesmissies uitgezonden om toezicht te houden op het naleven van het staakt-het-vuren. Het problematische en paradoxale hieraan was dat de aanwezigheid van VN-functionarissen verbonden werd aan de belofte van de strijdende partijen de gevechten te staken. Toen het gevechtshandelingen steeds gewelddadigere proporties aannamen, bleek het dus onhaalbaar de vredesmissie in Kroatië te stationeren.¹⁴² Zonder verder in te gaan op de vraag of er tijdens de Balkanoorlog eerder militair ingegrepen had moeten worden, is het voldoende om te stellen dat de Europese

¹³⁸ J. Tagliabue, 'Kohl Threatens Serbia over Cease-Fire Violations', *New York Times*, 8 augustus 1991.

¹³⁹ Grant, *The Recognition of States*, 155.

¹⁴⁰ N. Lucas, 'Het ABC van een uiterst ingewikkelde Balkanoorlog', *Trouw*, 14 december 1995.

¹⁴¹ Grant, *The Recognition of States*, 170.

¹⁴² 'Im Maul des Krokodils', *Der Spiegel*, 9 december 1991, 170-172a.

Gemeenschap en de Verenigde Naties nagenoeg geen instrumenten in handen hadden om de uitgewerkte akkoorden mee te handhaven.

Een bijkomende factor was dat het in Europa, en in Duitsland in het bijzonder, haast tot een norm verworden was geweld als politiek middel uit te sluiten.¹⁴³ De gevleugelde uitspraak van Kohl "Frieden schaffen mit immer weniger Waffen" moest het geweldloze en civiele karakter van de Duitse buitenlandse politiek onderstrepen.¹⁴⁴ De Engelse regering reageerde eveneens negatief op een mogelijk optreden van de WEU. Londen vreesde dat de explosieve situatie op de Balkan zorgwekkende overeenkomsten zou blijken te vertonen met de mislukte vredespogingen in het Noord-Ierse wespennest.¹⁴⁵

§ 3.5 *De Duitse argumenten voor de beleidswijziging*

In het najaar van 1991 begon zich een verschuiving af te tekenen en werd aan de oppervlakte duidelijker zichtbaar dat de eenheid in de Europese Gemeenschap niet zo hecht bleek als door de lidstaten werd gesuggereerd. Zowel binnen als buiten de Europese Gemeenschap spraken landen zich uit voor een andere benadering van het conflict. Duitsland, Oostenrijk, Hongarije, Denemarken en Italië overwogen hardop de officiële erkenning van de twee Joegoslavische deelrepublieken.¹⁴⁶ Kohl en Genscher werden door een combinatie van interne en externe factoren, waarbij politieke waarden en voorkeuren een grote rol speelden, aangespoord tot deze beleidsverandering.¹⁴⁷

Zoals eerder opgemerkt, had de SPD de optie van erkenning al in een vroeg stadium omarmd. Evengoed heerste er binnen de Bondsdag een brede overeenstemming over de wenselijkheid van een gemeenschappelijke Europese opstelling. Er ontstond twijfel bij de partijen over de inhoudelijke richting van de Europese Joegoslavië-politiek toen bleek dat het beleid van de Europese Gemeenschap geen vruchten afwierp. Dit bewoog de CDU/CSU ertoe om van uitgangspunt te veranderen en ook de *Freie Demokratische Partei* (FDP) riep op tot de erkenning van de deelrepublieken. De algemene gedachte was dat het bijeenhouden van Joegoslavië een onmogelijke opgave was geworden waaruit volgde dat Slovenië en Kroatië onafhankelijk moesten worden.¹⁴⁸ Het recht op zelfbeschikking speelde bij deze overwegingen een belangrijke rol. In het

¹⁴³ Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 402.

¹⁴⁴ K.R. Korte, *Das Wort hat der Herr Kanzler: Eine Analyse der Grossen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder* (Westdeutscher Verlag 2002) 231.

¹⁴⁵ N.J. Wheeler, *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society* (Oxford : Oxford University Press 2000) 246.

¹⁴⁶ F. Brahmi, 'Failure of Collective Action of the Member States in Search for a European Foreign Policy Consensus: Germany and Britain towards the Recognition of Slovenia and Croatia.' Departement of International Relations Website
<<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPC/Papers/BRAHMI.pdf>> (geraadpleegd 14-05-2009).

¹⁴⁷ Lantis, *Strategic Dilemma's and the Evolution of German Foreign Policy Since Unification*, 172-8.

¹⁴⁸ Crawford, 'Explaining Defection from International Cooperation', 493-4.

Duitse politieke landschap werd het zelfbestemmingsrecht hoog aangeslagen en in zekere zin werd het zelfs beschouwd als het hoogste internationale gebod.¹⁴⁹ Het recht op vrije lotsbeschikking had de twee Duitse republieken immers weer bij elkaar gebracht. Hoewel men geen separatisme wilden aanmoedigen, werd het als bijzonder immoreel beschouwd om naar een ander deel van de wereld te kijken en te zeggen "das ginge uns alles überhaupt nichts an."¹⁵⁰

Door de overeenstemming in het parlement nam de binnenlandse druk op Kohl en Genscher toe.¹⁵¹ Bovendien was Servië door de Duitse bevolking en de media als de duidelijke agressor aangewezen.¹⁵² Hoewel de Duitse insteek was geweest alle strijdende partijen rond de onderhandelingstafel te houden, raakte Genscher tijdens een bezoek aan de Balkan ook overtuigd van de onwelwillendheid van Milošević om mee te werken aan de diplomatieke inspanningen van de Europese Gemeenschap. Anders dan de Europese visie dat het Joegoslavische territorium onveranderd moest blijven, waren de conflicterende partijen juist uit op grensveranderingen. Vooral Servië nam volgens Genscher het vredesproces in gijzeling omdat het centrale staatspresidium nagenoeg onder volledige Servische controle stond.¹⁵³ Hierdoor werd de aanname versterkt dat Joegoslavië al zo goed als uit elkaar gevallen was.¹⁵⁴ Volgens Genscher bestond er "keinen Zweifel" over Milošević's vastberadenheid tegen iedere prijs "seine Pläne über die Zukunft Jugoslawiens, so wie er sie sah, zu verwirklichen."¹⁵⁵ Kohl deelde deze observatie volkomen en meende net als Genscher dat voorkomen moest worden dat Servië de situatie kon verergeren.¹⁵⁶ Kortom, er bestond een consensus onder de politieke elite dat een beleidsverandering wenselijk en noodzakelijk was.¹⁵⁷

Een ander argument voor een nieuwe koers hing nauw met het bovenstaande samen. De Bondsrepubliek had zichzelf in de naoorlogse periode getransformeerd tot een civiele staat met pacifistische kenmerken. Om politieke twistpunten op te lossen bood militaire machtspolitiek in het naoorlogse Europa geen acceptabele oplossing,¹⁵⁸ wat

¹⁴⁹ Kohl, *Erinnerungen*, 344.

¹⁵⁰ Ibidem, 407.

¹⁵¹ Er zijn ook redenen om aan te nemen dat pressie vanuit de Duitse samenleving en de Kroatische lobby eveneens een bescheiden rol speelden in de beleidsomvorming. De CDU/CSU had een religieuze en etnische verbondenheid met de vele Kroaten die met name in het zuiden van Duitsland woonachtig waren. Kohl had verklaard dat de aanwezigheid van de Kroatische Duitsers een extra reden was om het conflict op een vreedzame wijze ten einde te brengen. Desalniettemin waren er ook partijen zonder deze verbondenheid, zoals de FDP, die eveneens lobbyden voor erkenning. Zie bijvoorbeeld: Lantis, *Strategic Dilemma's and the Evolution of German Foreign Policy Since Unification*, 173-4 ; S. Lucarelli, *Europe and the breakup of Yugoslavia. A Political Failure in Search of a Scholarly Explanation* (Leiden : Brill Academic Publishers 2000) 137 ; Kohl, *Erinnerungen*, 407.

¹⁵² Lucarelli, *Europe and the breakup of Yugoslavia*, 139.

¹⁵³ Crawford, 'Explaining Defection from International Cooperation', 512.

¹⁵⁴ Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 401.

¹⁵⁵ Genscher, *Erinnerungen*, 489-490.

¹⁵⁶ Kohl, *Erinnerungen*, 406.

¹⁵⁷ Lantis, *Strategic Dilemma's and the Evolution of German Foreign Policy Since Unification*, 175-8.

¹⁵⁸ Genscher, *Erinnerungen*, 937.

betekende dat "Militäreinsatz als Mittel der Politik muß unzulässig bleiben."¹⁵⁹ Het was echter problematisch dat de non-militaire methoden, zoals de wapenstilstanden, vredesonderhandelingen en de economische sancties, geen effect sorteerden.¹⁶⁰ Als de lidstaten erkend zouden worden, stond Servië voor een voldongen feit en zou er meer ruimte ontstaan voor een VN-vredesplan.¹⁶¹ "Wenn die Verhandlungen blockiert und der Krieg vortgezetzt wurden, dann Mußte geprüft werden, ob man nicht einen Internationalisierung des Konflikts durch Anerkennung der beiden Republiken als letztes verbleibendes politisches Mittel nutzen müßte, um das Blutvergießen und die Vertreibung zu beenden."¹⁶² De Servische leider zou inzien dat de poging de afscheiding te verhinderen zinloos was als de Sloveense en Kroatische statelijke onafhankelijkheid een *fait accompli* was.¹⁶³ Met andere woorden, de ontwikkelingen in het conflict zorgden ervoor dat Duitsland zich opnieuw tot het beleid moest verhouden. Uit de bovenstaande overwegingen vloeide voort dat erkenningpolitiek het enige probate politieke middel leek dat nog voor handen was.¹⁶⁴

§ 3.6 De verdeeldheid binnen de internationale gemeenschap

De internationale gemeenschap reageerde verdeeld. De voorstanders bepleitten dat het bloedvergieten alleen met het hanteren van een erkenningbeleid gestopt kon worden. Zij meenden dat hoe langer er gewacht zou worden met de diplomatieke erkenning, hoe meer dit door Milošević als een aanmoediging zou worden opgevat.¹⁶⁵ De tegenstanders, bestaande uit onder andere de Verenigde Staten, Frankrijk en Engeland, bleven bij het originele standpunt dat eenheidspolitiek de juiste route was. Het erkennen van Kroatië en Slovenië zou enkel mogelijk zijn als onderdeel van een breder vredesplan omdat de kans anders te groot was dat Milošević juist agressiever werd.¹⁶⁶

De Bondsrepubliek voelde zich gesterkt door nieuwe ontwikkelingen in de internationale erkenningpolitiek. Toen de Baltische landen Letland, Estland en Litouwen in de zomer van 1991 hun onafhankelijkheid verklaarden, werden zij door de Europese Gemeenschap als zelfstandige staten erkend.¹⁶⁷ De positie dat de erkenning van

¹⁵⁹ 'Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, am 25. September 1991.' In: *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 824.

¹⁶⁰ Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 402.

¹⁶¹ Kohl, *Erinnerungen*, 405-6.

¹⁶² Genscher, *Erinnerungen*, 945.

¹⁶³ "'Zur Anerkennung jugoslawischer Nachfolgestaaten", Informationserlas des Auswärtiges Amtes vom 2. März 1993', in: *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 903.

¹⁶⁴ 'Erklärung der Bundesregierung zur Lage und Entwicklung in der Sowjetunion und Jugoslawien', *Bulletin* 94 (1991) 749-752, 749.

¹⁶⁵ "'Zur Anerkennung jugoslawischer Nachfolgestaaten", 903.

¹⁶⁶ Grant, *The Recognition of States*, 181.

¹⁶⁷ 'Erklärung der Europäischen Gemeinschaft zu den baltischen Staaten und Jugoslawien. Außordentliche EPZ-Ministertagung in Brüssel', *Bulletin* 90 (1991), 721-728, 722.

afscheidende staten uit den boze was verzwakte hiermee waardoor de Duitse lobby een impuls kreeg.¹⁶⁸

Daarnaast droegen de ontwikkelingen op de Balkan eraan bij dat de perceptie van het conflict begon te veranderen. In oktober sijpelden steeds meer berichten binnen dat Servië en Montenegro effectief het staatspresidium hadden overgenomen terwijl de overeengekomen wapenstilstanden en opgelegde economische sancties niet tot een geweldsafname hadden geleid. Europese waarnemers verlieten hun onpartijdige stellingname door te concluderen dat de schuld van de oorlog bij Servië lag.¹⁶⁹ Dit was de aanleiding voor een gechoqueerde Europese Gemeenschap om het buitensporige geweld van het Joegoslavische leger en Servië in krachtige termen te veroordelen. Gelijktijdig werd een resolutie uitgevaardigd waarin werd gesteld dat er niet langer gesproken kon worden van één Joegoslavië.¹⁷⁰ De Badinter Commissie had namelijk op 29 november 1991 aan Lord Carrington laten weten dat de Joegoslavische federale staat zich in een proces van ontbinding bevond.¹⁷¹ Er zou nog twee maanden onderhandeld worden over een vredesakkoord, maar als deze pogingen op niets uit zouden lopen dan werd de officiële erkenning van Kroatië en Slovenië een onvermijdelijke realiteit.¹⁷²

Omdat Genscher dit als het geschikte moment zag om de druk op te voeren, bracht Bonn op 27 november naar buiten dat Duitsland nog voor de kerst tot officiële erkenning over wilde gaan. Na de deadline van twee maanden had de eenheidspolitik geen bestaansrecht meer en zouden ook de andere lidstaten definitief moeten overstappen op de erkenningkoers, zo luidde de Duitse redering.¹⁷³ Om de Duitse woorden zoveel mogelijk bindende kracht bij te zetten, maakte Kohl dit ook bekend aan de Kroatische president Tudjman.¹⁷⁴

Er werd op twee verschillende manieren gereageerd op de Duitse stap. Enerzijds was men bevreesd dat erkenningspolitik de Servische agressie zou verergeren. Anderzijds heerste de bezorgdheid dat Duitsland een unilateraal optreden voor ogen had¹⁷⁵ en dat hiermee het Europese buitenlandse beleid effectief om zeep zou worden geholpen.¹⁷⁶ De Fransen personifieerden deze dubbele angst. Voor Parijs was het zaak de Franse visie in de gemeenschap de boventoon te laten voeren terwijl tegelijkertijd getracht werd de Duitse positie naar de buitenwereld toe zoveel mogelijk te verhullen. De

¹⁶⁸ B. Crawford, 'United Germany, Divided Yugoslavia, Weak Europe? The Post-Cold War Debate over Croatia's Recognition and Lessons for Constructing a Common European Security and Foreign Policy', *European Union Studies* 3 (1993), 1-38, 14.

¹⁶⁹ S. Engelberg, 'Chances for end to Yugoslav War seem to be fading', *New York Times*, 7 december 1991.

¹⁷⁰ 'Resolutie over de gebeurtenissen in Joegoslavië', *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* 280/127 (1991), 1-208, 135.

¹⁷¹ R. Rich, 'Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union', *European Journal of International Law* 4 (1993) 36-56, 49.

¹⁷² M. Smith, 'The Limits of Leadership. Germany and the EMS and the Yugoslavian Crisis', *European Union Studies Association (EUSA) Biennial Conference* (1995), 1-22, 13.

¹⁷³ Crawford, 'Explaining Defection for International Cooperation', 495.

¹⁷⁴ 'Gespräch des Bundeskanzlers mit dem Präsidenten von Kroatien', *Bulletin* 140 (1991) 1137-1144, 1144.

¹⁷⁵ Crawford, 'United Germany, Divided Yugoslavia, Weak Europe?', 18.

¹⁷⁶ Grant, *The Recognition of States*, 175.

uitspraak van de Franse minister van buitenlandse zaken Dumas was exemplarisch: "We are striving to make our partners understand, starting with Germany, that it would be prejudicial for Europe as a whole and that this attitude of unilateral recognition could be damaging for the Community."¹⁷⁷

Bonn daarentegen was er niet van overtuigd dat de kwestie afbreuk zou doen aan de eendracht binnen de Europese Gemeenschap. Genscher bleef er bij dat de erkenning van Slovenië en Kroatië de situatie zou verbeteren en maakte via de media duidelijk dat Duitsland niet van plan was zich van zijn standpunt af te laten brengen. Hij verwachtte niet dat er een breuk tussen de lidstaten zou ontstaan, maar dat "[...]an agreement would be reached on the basis of the German position."¹⁷⁸ De Duitse onverzettelijkheid werd verder geïllustreerd door Genschers verweer tegen de secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Javier Pérez de Cuéllar. In reactie op de betogingen van laatstgenoemde om de eenheidpolitiek nog een kans te geven, reageerde Genscher op 13 december met een schrijven waarin hij herhaalde dat het Servische geweld beëindigd kon worden als Servië voor een voldongen feit werd geplaatst.¹⁷⁹

Nadat Duitsland had gedreigd eenzijdig tot erkenning over te gaan, dienden Engeland en Frankrijk een verzoek in bij de Verenigde Naties om Duitsland in het gelid te houden. Een resolutie moest een zelfstandige Duitse koers verhinderen.¹⁸⁰ Enerzijds illustreerde deze actie hoe belangrijk het werd gevonden om de Europese eenheid naar buiten toe te presenteren. De lidstaten zaten tegelijkertijd immers volop in de onderhandelingsfase over het *Verdrag van Maastricht*. Anderzijds toonde de actie aan dat er binnen de Europese Gemeenschap krachten aan het werk waren die de erkenning wilde verhinderen en dat er hiervoor ook *buiten* het gemeenschappelijke Europese kader naar mogelijkheden werd gezocht. Bonn reageerde door de lidstaten eraan te herinneren dat Duitsland slechts wenste dat de gemaakte afspraken werden nagekomen. Genscher meende dat: "The EC set a deadline for one or two months for the political process on 10 October. This deadline expired on 10 December. Therefore, it is necessary for the EC to deal with the recognition of those republics in Yugoslavia that wish to be recognized."¹⁸¹ Roland Dumas sprong hier op in door een speciale raadsvergadering te beleggen voor 16 december.¹⁸² Dieter Vogel, woordvoerder voor kanselier Kohl, voerde vlak voor de top de druk op: "We will move ahead whether any, all, or none of the European states join us."¹⁸³

¹⁷⁷ In: Grant, *The Recognition of States*, 175.

¹⁷⁸ In: Grant, *The Recognition of States*, 172.

¹⁷⁹ Genscher, *Erinnerungen*, 959.

¹⁸⁰ P. Lewis, 'U.N. Yields to Plans by Germany To Recognize Yugoslav Republics', *New York Times*, 16 december 1991.

¹⁸¹ In: Grant, *The Recognition of States*, 191.

¹⁸² Genscher, *Erinnerungen*, 959.

¹⁸³ J. Tagliabue, 'Moving Defiantly on Yugoslavia, Bonn Threatens Rift With Allies', *The New York Times*, 15 december 1991.

Toen de Europese ministers op 16 december bij elkaar kwamen voor het debat waren de stemresultaten ontmoedigend voor Genscher. Van de twaalf landen waren er acht tegen en slechts vier voor officiële onafhankelijkheid. Dit markeerde het begin van een urendurende uitputtende vergadering. De Duitse delegatie zou het pand niet verlaten voordat de rollen waren omgedraaid en er een akkoord voor erkenning op tafel zou liggen, aldus de Duitse minister.¹⁸⁴ De tactiek bleek succesvol aangezien de lidstaten uiteindelijk overeen kwamen dat de deelrepublieken op 15 januari 1992 door de Europese Gemeenschap officieel soeverein zouden worden verklaard. De deelrepublieken zouden voor 23 december een aanvraag kunnen indienen bij de Badinter Commissie die vervolgens zou bepalen of ze aan de onafhankelijkheidscriteria voldeden. De republieken moesten zich houden aan strikte mensenrechtenprovisies en er moest met name zorggedragen worden voor de ethnische en religieuze minderheden. Verder moesten zij toestaan dat de Verenigde Naties een actieve rol zouden spelen in het verdere vredesproces. Als aan deze eisen gehoor werd gegeven dan zou de implementatie van de onafhankelijkheid op 15 januari 1992 volgen.¹⁸⁵ Kohl zag de gebeurtenis als het bewijs van de Duitse inzet voor Europese eenheid: "Daß es jetzt gelungen ist, alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für dieses Verfahren zu gewinnen, beweist unsere Entschlossenheit, die gemeinsamen Außenpolitik, zu der wir uns in Maastricht bekannt haben, in die Tat umzusetzen."¹⁸⁶

§ 3.7 *Op weg naar vroegtijdige erkenning*

Op 19 december 1991 verklaarde staatssecretaris Vogel dat Duitsland op basis van de Europese overeenkomst, de soevereiniteit van Kroatië en Slovenië nog voor kerst zou bekrachtigen.¹⁸⁷ Bonn wist dat het draagvlak voor erkenning erg dun was¹⁸⁸ dus het had geprobeerd de regeringen van andere landen te overreden de erkenning ook eerder dan halverwege januari officieel te maken. Dit was een poging tot indekking; zolang Duitsland andere landen achter zich kon scharen was er geen sprake van unilateralisme.¹⁸⁹ De overige lidstaten waren echter niet bereid zo hard van stapel te lopen als Duitsland en maakten duidelijk de beoogde datum van 15 januari aan te houden.¹⁹⁰ Duitsland werd om verschillende redenen tot de ongebruikelijke dwingende koers bewogen om de deelrepublieken toch vroegtijdig te erkennen.

¹⁸⁴ Raju, 'Self-determination and international recognition policy', 19.

¹⁸⁵ 'Beschlüsse der EG-Außenminister zur Anerkennung neuer Staaten. Außerordentliche EPZ-Ministertagung in Brüssel', *Bulletin* 144 (1991) 1173-1180, 1173.

¹⁸⁶ 'Erklärung von Bundeskanzler Dr. Kohl in Dresden zu den Ergebnissen der EG-Außenministerkonferenz in Brüssel, 17. Dezember 1991', in: *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 853.

¹⁸⁷ 'Beschluss des Bundeskabinetts zur Anerkennung der Jugoslawischen Republiken. Entscheidung af der Grundlage der EG-Beschlüsse', *Bulletin* 145 (1991) 1181- 1184, 1183.

¹⁸⁸ Grant, *The Recognition of States*, 195.

¹⁸⁹ Ibidem, 173.

¹⁹⁰ J. Tagliabue, 'Kohl to compromise on Yugoslavia', *New York Times*, 18 december 1991.

Allereerst bestond er geen duidelijkheid over wat er zou gebeuren als de deelrepublieken niet voldeden aan de gestelde voorwaarden. Voor de Duitsers betekende 23 december de uiterste datum waarop de erkenning kon plaats vinden. De rapportage van het arbitragecomité hoefde niet per se worden afgewacht omdat Bonn er van uit ging dat de onafhankelijkheidscriteria slechts formaliteiten waren. Het ging er immers om dat de principes van minderhedenerkenning, algemene mensenrechten, democratie en rechtsstatelijkheid werden *aangenomen*, wat gesuggereerd werd door fraseringen als "[...]ob sie die Verpflichtungen akzeptieren."¹⁹¹ Als dat gebeurde, stond het de Bondsrepubliek vrij de onafhankelijkheid te bevestigen¹⁹² en omdat de lidstaten tot consensus waren gekomen over de erkenning, was de race in de Duitse optiek in feite gelopen.¹⁹³

Hierin lag een nuance verschil met de interpretatie van sommige andere lidstaten die juist te kennen hadden gegeven dat de uitkomsten van de rapportage bepalend zouden zijn voor hun keuze wel of niet tot de erkenning over te gaan.¹⁹⁴ Deze verschillende visies waren typerend voor de fragiliteit van het akkoord dat op 16 december was uitonderhandeld. Aan de ene kant leek het erop dat de rapportage van de commissie slechts een routineklus was.¹⁹⁵ Aan de andere kant was het mandaat van de arbitrage commissie onhelder en waren er geen officiële procedurele mechanismen gecreëerd die toe moesten zien op de naleving van de bevindingen. Hierdoor waren de uitkomsten niet alleen *ad hoc*, maar was het functioneren van het comité in de praktijk dus sterk afhankelijk van de interpretatie van de lidstaten en de commissieleden zelf.¹⁹⁶ Eventuele blokkeringen in het vredesoverleg of hernieuwde agressie zouden aanleiding kunnen zijn om de erkenning op de lange baan te schuiven.¹⁹⁷ Dit zou catastrofaal zijn omdat de Duitse beleidsmakers vreesden dat er weldra geen Kroatië meer te erkennen viel.¹⁹⁸ Bovendien kwam de angst dat het principeakkoord te fragiel zou blijken, voort uit het onderlinge wantrouwen dat ondertussen was opgebouwd. Door te dreigen met een solo-optreden, had Bonn Frankrijk en Engeland er toe gezet een aanvraag te doen voor een VN-resolutie tegen Duitsland. Dit versterkte de indruk in de Bondsrepubliek dat *andere* landen mogelijk zouden breken met het principeakkoord.¹⁹⁹ Alles bij elkaar suggereerde de Europese overeenkomst dat er na 23 december ruimte zou ontstaan voor individueel statelijk handelen,²⁰⁰ wat het voor de Duitsers urgent maakte zo snel mogelijk

¹⁹¹ 'Beschlüsse der EG-Außenminister zur Anerkennung neuer Staaten. Außerordentliche EPZ-Ministertagung in Brüssel. Erklärung zu Jugoslawien', *Bulletin* 144 (1991) 1173-1180, 1173.

¹⁹² 'Erklärung von Bundeskanzler Dr. Kohl in Dresden zu den Ergebnissen der EG-Außenministerkonferenz in Brüssel, 17. Dezember 1990', in: *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 853.

¹⁹³ F. Jensema, 'EG erkent Kroatië en Slovenië in principe', *NRC Handelsblad*, 17 december 1991.

¹⁹⁴ Grant, *The Recognition of States*, 184

¹⁹⁵ *Ibidem*, 157.

¹⁹⁶ *Ibid*, 155.

¹⁹⁷ Genscher, *Erinnerungen*, 958.

¹⁹⁸ *Ibidem*, 961-2.

¹⁹⁹ Crawford, 'Explaining Defection for International Cooperation', 456.

²⁰⁰ Grant, *The Recognition of States*, 191.

in actie te komen. De Bondsrepubliek voelde zich gesterkt door de verwachting dat Italië, België, Denemarken en Oostenrijk hetzelfde zouden doen.²⁰¹ Kort samengevat hing het slagen van het akkoord af van een instabiele consensus en geen werkelijke instrumenten om de erkenningpolitiek mee af te dwingen.²⁰²

Ten tweede bestond er naast de onduidelijkheid in de internationale erkenningpolitiek ook binnen de Europese Gemeenschap geen overeenstemming over wat er gedaan moest worden met lidstaten die uit de pas liepen. Het politieke optreden van de Europese Gemeenschap was intergouvernementeel van karakter, waardoor de nadruk automatisch lag op vrijwillige consensusvorming. Uit de manier waarop de lidstaten zich presenteerden en uit de manier waarop zij, en met hen de media, spraken over de wenselijkheid van één Europese stem, bleek dat gemeenschappelijk optreden langzaam tot de norm geworden was. Dit was onder meer de reden dat er uitgesproken fel gereageerd werd op het Duitse dreigement een eigen plan te trekken.²⁰³ Duitsland zelf had net zo goed te kennen gegeven geen solo-optredens goed te keuren. Tegelijkertijd meende de Bondsrepubliek dat de redenen om tot erkenning over te gaan, voortkomend vanuit een diep geloof in het recht op vrije zelfbestemming en de positieve uitwerking die het zou hebben op het conflict, gewichtiger waren. Het is in dit verband nuttig te wijzen op de Duitse opvattingen over de Europese politieke ambities. Het kwam Duitsland in deze kwestie niet ongelegen dat de lidstaten in de aanloop naar Maastricht de onderlinge harmonie wilden bewaren om vertragingen in de ratificatie te voorkomen. Uitspraken die suggereerden dat een lidstaat van plan was uit de pas te lopen, maakten dat doel des te dringender.²⁰⁴ Handelen vanuit een gemeenschappelijke positie, geïnspireerd op gemeenschappelijk belang, was door de coördinatie van het buitenlandse beleid centraal komen te staan. Kohl verwees er specifiek naar dat hiermee een lang gekoesterde Duitse wens in vervulling was gegaan.²⁰⁵ Duitsland was dan ook, in de visie van Bonn, met vlag en wimpel geslaagd voor deze loyaliteitsproef. "Deshalb hatte ich keinen Zweifel daran, dass die Politische Union in allen Bereichen rasch an Substanz gewinnen und in einigen Jahren insgesamt in einem klaren Gemeinschaftsrahmen stehen würde."²⁰⁶ In de context van de Joegoslavië-oorlog was het echter Duitsland dat aankondigde weg te breken van het collectief. Kohl erkende dat dit "[...] nicht den Beginn einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik markierte." Maar, zo beargumenteerde hij, het was nogal wies dat de transitie van economische macht naar politieke macht niet eenvoudig ging, aangezien de lidstaten nog niet de juiste handvatten hadden. Allereerst was het van belang *dat* de Unie werd opgebouwd, het was te veel gevraagd dat het

²⁰¹ Lewis, 'U.N. yields to plans by Germany, to recognize Yugoslav republics'.

²⁰² Crawford, 'Explaining Defection for International Cooperation', 497.

²⁰³ Grant, *The Recognition of States*, 171-4.

²⁰⁴ *Ibidem*, 195.

²⁰⁵ *Ibid.*, 196.

²⁰⁶ Kohl, *Erinnerungen*, 385-7.

gemeenschappelijk beleid ook inhoudelijk direct zou kunnen functioneren.²⁰⁷ Anders gezegd, de politieke Europese Unie was op papier zeer wenselijk, maar totdat de juiste provisies ingesteld waren, was het niet onlogisch dat de eigen beleidspreferenties werden nagestreefd. Ook na de afronding van de onderhandelingen over een meer politiek georiënteerde Europese Unie was ogenschijnlijke eendracht wenselijk. De lidstaten zouden een modderfiguur slaan als het eerste wapenfeit een disharmonieus optreden was. Hieruit volgt dat het aansturen op vroegtijdige erkenning, de lidstaten dwong om of een omstreden beslissing te steunen, of het imago van saamhorigheid op te geven.

De reacties van de andere lidstaten op de mededeling dat Duitsland de onafhankelijkheid bekrachtigde omdat Kroatië Slovenië aan de eisen zouden voldoen, intensiverde het beeld van de matig gedefinieerde Europese beleidsprovisies en de aanwezige ruimte voor interpretatie.²⁰⁸ Op 11 januari 1992 stelde de Badinter Commissie namelijk dat de grondwettelijke bescherming van de Servische minderheidsgroepering in Kroatië beneden de maat was en de republiek niet voldeed aan de voorwaarden. Feitelijk kon van een onafhankelijkheidserkenning dus nog geen sprake zijn.²⁰⁹ President Tudjman stelde de lidstaten echter gerust door te garanderen dat de grondwettelijke minderhedenprotectie in orde gemaakt zou worden. Blijkbaar was deze garantie voor de lidstaten afdoende omdat zij hierop volgend eveneens overgingen tot publiekelijke erkenning.²¹⁰ Oostenrijk, Zwitserland, de Baltische staten, IJsland en de Oekraïne volgden.²¹¹ In april 1992 erkenden ook de Verenigde Staten de deelrepublieken.²¹² Het gegeven dat Duitsland in staat bleek van het collectief af te wijken ligt er dus grotendeels aan dat de embryonale gemeenschappelijke beleidsprovisies onvoldoende waren om de actie te voorkomen.²¹³

²⁰⁷ Ibidem, 406.

²⁰⁸ S. Kinzer, 'Slovenia and Croatia Get Bonn's Nod', *New York Times*, 24 december 1991.

²⁰⁹ Rich, 'Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union', 47.

²¹⁰ 'EG erkent Kroatië en Slovenië: Kritik aus Belgrad', *Luxemburger Wort* 13, 1992.

²¹¹ C. J. Williams, 'Croatia, Slovenia Win Recognition - Yugoslavia: EC nations and a dozen others diplomatically accept two breakaway republics. Serbia denounces moves. Washington doesn't offer relations', *LA Times*, 16 januari 1992.

²¹² C.J. Williams, 'U.S. Recognizes 3 Ex-Republics of Yugoslavia', *LA Times*, 8 april 1992.

²¹³ Grant, *The Recognition of States*, 155.

§ 4. Kritiek op de Duitse actie

Bonn viel een stortvloed aan kritiek ten deel omdat de Duitse actie werd opgevat als een nieuwe *Alleingang*. De Europese lidstaten waren verongelijkt, de Verenigde Staten waren het pertinent oneens met de beleidskeuze,²¹⁴ voornamelijk de media suggereerden dat de actie een terugkeer van Duitse hegemoniale driften betekende,²¹⁵ en er werden beschuldigingen geuit dat Duitsland het conflict had verergerd.²¹⁶

Bonn redeneerde dat het oneerlijk was Duitsland te beschuldigen van een *Alleingang*. De onafhankelijkheidscriteria die door de Badinter Commissie werden gehanteerd waren immers tot stand gekomen op Frans-Duits initiatief.²¹⁷ Bovendien had de bijeenkomst op 16 december geleid tot een gemeenschappelijk Europees akkoord. Verder bleef Bonn de feitelijke aanvangsdatum van de implementatie, te weten 15 januari 1992, gewoon aanhouden. De bijgestelde Duitse koers was door middel van een zwaar bevochten compromis door de andere lidstaten overgenomen. Met andere woorden, de Europeanen hadden de overeenstemming bereikt dat erkenning zou plaats vinden. Het was, in de Duitse optiek, "[...] eine gemeinsame Politik der zwölf, für die alle Regierungen gleichermaßen die Verantwortung tragen"²¹⁸ Concreet betekende dit dat Duitsland met de vroegtijdige erkenning slechts een voorschot nam op het gemeenschappelijk uitgezette beleid waarmee het enkel afweek in de timing van de bekendmaking. De beschuldigingen van François Mitterand dat Duitsland de toekomst van Maastricht op het spel had gezet, werd door de Duitsers dan ook afgedaan als pertinent onjuist.²¹⁹

²¹⁴ Lewis, 'U.N. yields to plans by Germany, to recognize Yugoslav republics'.

²¹⁵ Kinzer, 'Slovenia and Croatia Get Bonn's Nod'.

²¹⁶ Kohl, *Erinnerungen*, 407.

²¹⁷ 'Erklärung des Bundeskanzlers', *Bulletin* 144 (1991) 1173- 1180, 1174.

²¹⁸ 'Zur Anerkennung jugoslawischer Nachfolgestaaten', Informationserlas des Auswärtiges Amts vom 2. März 1993', in: *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 904.

²¹⁹ Kohl, *Erinnerungen*, 406.

§ 5. Analyse

Om een antwoord te krijgen op de vraag of er tijdens de erkenningkwestie sprake was van een breuk in het Duitse buitenlandse beleid, is in het voorgaande uitgewerkt waardoor de Duitse politiek werd gedreven. Leidt de Duitse actie tot de conclusie dat de Bondsrepubliek na de hereniging uit was op een grotere machtspositie? Duidt de episode op een *Alleingang* en dus op een verwerping van de multilaterale samenwerkingsmechanismen? In de volgende paragraaf volgt een analyse die de erkenningsepisode beziet in het licht van het unificatiedebat.

In het geval van Kohl en Genscher was het in het evident dat zij continuïteit in de buitenlandse politiek als leidraad wensten te nemen.²²⁰ Om het *Verdrag van Maastricht* te bestendigen, werd de sterke *Deutsche Mark* ingewisseld voor de onzekere toekomst die de gemeenschappelijke Euro bracht. Daarnaast was de Bondsrepubliek een uitgesproken voorstander van een *Europese Politieke Unie*.

Tegelijkertijd waren er ook aanwijzingen van het tegendeel. Zo werd de opvatting dat Duitsland een hegemoniale politiek voor ogen stond, versterkt toen de Duitse nationale bank in de periode voor de kerst de rentepercentages verhoogde. Aangezien de *Bundesbank* de monetaire toon zette binnen Europa, zagen de andere lidstaten zich gedwongen hetzelfde te doen terwijl de meeste landen op dat moment de rentekoers juist wat wilden laten vieren. Deze actie, in combinatie met de druk die de Bondsrepubliek zette op vroegtijdige erkenning, intensiverde juist het beeld van Duitse dominantie.²²¹ Kortom, Duitsland was aan de ene kant het toonbeeld van de welwillende en op samenwerking gerichte speler, maar aan de andere kant werd een verhoogde mate van assertiviteit aan de dag gelegd. Hierdoor leverde de Joegoslavië-casus in het bijzonder een ambivalent beeld op. Het leek er op alsof de erkenningkwestie het multilaterale beeld aan het wankelen bracht.

Omdat de evenwichtige bipolaire structuur had plaatsgemaakt voor een multilaterale ordening en omdat de restricties van voor 1990 in theorie konden worden afgeworpen, kwam Duitsland in een vrijere positie om de nationale belangen na te jagen. Het succesvol waarborgen van de nationale belangen was gebaat bij een autonome machtspolitiek. Dat Duitsland eenzijdig de twee deelrepublieken erkende, werd door realisten dan ook gezien als in volledige overeenstemming met de politieke koers die andere landen, Frankrijk bijvoorbeeld, sinds jaar en dag volgden.²²² Realisten

²²⁰ Nijhuis, 'Een oud land – een nieuw imago?', 367.

²²¹ Jackson en Mader, 'The new Germany flexes its Muscles'.

²²² Schöllgen, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 206.

beschouwden dit als het voeren van een 'normale' buitenlandse politiek.²²³ In dit geval werd aangenomen dat de Bondrepubliek de versplintering van de Joegoslavische federatie wenselijk achtte om zo een dominante politieke en economische positie op de Balkan te consolideren. Duitsland had in de loop der jaren aangetoond een speciale interesse te hebben in Oost-Europa en het zou bijzonder nuttig zijn als Bonn goede relaties kon onderhouden met de landen op de Balkan. Door deze banden te cultiveren zou de Duitse economie naar het oosten uit kunnen breiden. Een onafhankelijk Kroatië zou zodoende erg nuttig zijn voor de Duitse positie in de regio.²²⁴ Daarbij was er op de Balkan ook sprake van concurrerende belangen tussen Duitsland, Frankrijk, Italië en Engeland en van een toegenomen onzekerheid over de geopolitieke verhoudingen in de regio en op het continent.²²⁵ De *Alleingang* werd verklaard doordat Duitsland louter gericht was op de verwezenlijking van zijn politieke doelen, zonder werkelijke inachtneming van gemeenschappelijkheid. Uit de bovenstaande redenering volgt dat de erkenningsepisode door sommige historici werd gezien als het resultaat van, en het zoeken naar, een nieuwe Duitse machtspositie. Niet alleen komt deze *realistische* opvatting over het Duitse optreden in de erkenning van de deelrepublieken tekort in de bewijslast,²²⁶ hieronder wordt toegelicht waarom het multilaterale beeld meer van toepassing blijkt dan op het eerste gezicht lijkt.

Om te beginnen verklaart het bovenstaande niet waarom Duitsland in beginsel koos om de eenheid van Joegoslavië te bewaren.²²⁷ De Duitse politici benadrukten het belang van Europese samenwerking en pleitten voor een actieve betrokkenheid van de OVSE en voor de vredesmissies van de Verenigde Naties. Ondanks druk vanuit de Bondsdag week Genscher noch af van de Europese koers noch van de multilaterale mechanismen. Zoals in de reconstructie naar voren is gekomen, werd de ommezwaai van een gemeenschappelijke eenheidspolitiek naar erkenningpolitiek veroorzaakt door aanhoudende binnenlandse politieke druk, de beleidsvisies van de Duitse beleidsmakers, onderling wantrouwen, onvoldoende instrumenten binnen het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid, en de constatering dat het gevolgde beleid niet leidde

²²³ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 15.

²²⁴ Crawford, 'Explaining Defection from International Cooperation', 498.

²²⁵ T. Duško, 'Croatia and Central Europe – the geopolitical relationship', *GeoJournal* 38 (1996), 399-405, 403.

²²⁶ Er zijn verschillende auteurs die beweren dat het in deze kwestie namelijk niet voor de hand ligt dat Duitsland werd bewogen door hegemoniale geopolitieke ambities. Allereerst was het economische gewin niet evident. Duitsland had de grootste economische investeringen op de Balkan in Kroatië en Slovenië dus er was zonder meer sprake van een economisch belangengebied. Deze belangen wogen echter niet op tegen de economische relaties met de westerse landen, waar het zwaartepunt lag. De helft van de Duitse investeringen kwam ten goede aan EG-lidstaten en een kwart aan de Verenigde Staten. Bovendien deed Duitsland mee aan wapenembargo's en vaardigde het net als de Europese Gemeenschap en de Verenigde Naties, economische sancties uit die Kroatië en Slovenië evengoed raakten. Daarnaast onderhandelde Bonn, parallel met de gebeurtenissen op de Balkan, over vrijwillige restricties op de krachtige Duitse economie in het kader van de EMU. Zie bijvoorbeeld: Raju, 'Self-determination and international recognition policy', 18 ; Crawford, 'Explaining Defection from International Cooperation', 498-499 ; Lucarelli, *Europe and the breakup of Yugoslavia*, 134 ; S. P. Ramet en L. Coffin 'German Foreign Policy towards the Yugoslavian Successor States. 1990-1991, *Problems of Post-Communism* 1 (2001), 48-46, 53.

²²⁷ Lantis, *Strategic Dilemma's and the Evolution of German Foreign Policy since Unification*, 169.

tot een vermindering van het geweld. De Europese Gemeenschap bleek over onvoldoende daadkracht te beschikken om de crisis op een doeltreffende manier te bezweren.²²⁸ Er waren geen regels over de consequenties van afwijkend gedrag en daartoe bestonden binnen het internationale erkenningrecht ook geen harde richtlijnen. Hieruit volgt dat er geen strikte voorzieningen waren die collectief handelen moesten coördineren.²²⁹ De meest belangrijke constatering in dit verband is dat Bonn erop gericht was druk uit te oefenen op de Europese Gemeenschap.²³⁰

Een additionele factor was dat het gemeenschappelijke Europese optreden intergouvernementeel van aard was en dat er ook partijen bij het proces betrokken waren die niet binnen de Europese Gemeenschap vielen, zoals de Sovjet Unie en Oostenrijk. Hoewel het gemeenschappelijk buitenland-en veiligheidsbeleid van de Europese Gemeenschap het officiële beleidsforum was, werden de beslissingen en vooral ook de beïnvloedingen van die keuzes, veelal door middel van interstatelijke communicatie tot stand gebracht.²³¹

Bovendien heeft Duitsland, los van de mededeling van 23 december, later in het conflict ook geen verdere unilaterale of ogenschijnlijk hegemoniale acties ondernomen.²³² Het aanknopen van de officiële diplomatieke betrekkingen vond bijvoorbeeld synchroon met de overige EG-lidstaten plaats. De regering Kohl vertoonde in de nasleep van de erkenning, toen het conflict in plaats van afzwakte juist escaleerde, geen krachtige politieke optredens meer, maar richtte zich op civiele hulpverlening. Dit kwam ondermeer voort uit angst opnieuw de deksel op de neus te krijgen.²³³ Succesvol of niet, het was Duitsland er om te doen geweest een vreedzame methode te hanteren om het conflict te beëindigen en toen de erkenning daar was, heeft het zich niet meer (zelfstandig) actief met de nasleep bemoeid.²³⁴

Het Europees optreden in de Joegoslavië-oorlog toonde bovendien aan, vooral naar mate de oorlog vorderde en zich verpreide naar Bosnië en later naar Kosovo, dat de Europese lidstaten niet bij machte waren om resultaten te boeken. De lidstaten konden niet anders dan een stap terug doen en de uiteindelijke beslechting van de strijd over laten aan de Amerikanen. De beleidsmechanismen die de lidstaten ter beschikking

²²⁸ Crawford, 'Explaining Defection from International Cooperation', 500.

²²⁹ Grant, *The Recognition of States*, 155.

²³⁰ Raju, 'Self-determination and international recognition policy', 19.

²³¹ Hierbij is het illustratief dat Duitsland niet het enige land was dat voor moeilijkheden zorgde. Lidstaat Griekenland reageerde uiterst gevoelig op de onafhankelijkheids wens van Macedonië. Griekenland meende het alleenrecht te hebben op de naam van de Joegoslavische republiek en gaf obstinaat te kennen alleen akkoord gaan met de erkenning als de deelstaat een andere naam aan zou nemen. Daarom werd de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië pas in december 1993 erkend. Zie bijvoorbeeld: Grant, *The Recognition of States*, 170 ; Dinan, *Ever Closer Union*, 590 ; P. Gerbert 'The vain mediation attempts of the European Community' European Navigator Website. <www.ena.lu> (geraadpleegd 15-05-2009).

²³² G. Gillissen, 'Germany's new position in the center of Europe', In: A. Baring (ed.), *Germany's New Position in Europe: problems and perspective*, 23-4.

²³³ Th. Banchoff, *The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy 1945- 1995* (Ann Arbor: University of Michigan Press 1999) 4-5 ; Ramet en Coffin, 'German Foreign Policy Towards the Yugoslavian Successor States', 52 ; Dorff, 'Germany and the Future of European Security', 62.

²³⁴ Hacke, *Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 406-407.

hadden, vielen in de categorie *soft power*-instrumenten. Het conflict werd het hoofd geboden met economische sancties en aanmoedigingen, diplomatieke onderhandelingen, de mogelijkheid van erkenning of niet-erkenning, en inspecties op de naleving van akkoorden, zonder dat militair ingrijpen tot de bevoegheden hoorde. De Europeanen waren in de nasleep van de oorlog gedoemd tot een bijrol in het verlenen van humanitaire assistentie, al stuurden sommige individuele lidstaten legertroepen ter beschikking van de VN-beschermingsmissie.²³⁵ De episode is kenmerkend voor de buitenlandspolitieke onmacht van de Europeanen als gevolg van de intergouvermenteel georganiseerde beleidsstructuur.

Het bovenstaande toont aan dat het allerm minst ongebruikelijk of ongewoon was dat lidstaten hun beleidsvoorkeuren wilden profileren. Het problematische was echter wel dat een collectief optreden afhing van wilsvorming aangezien er geen dwingende institutionele provisies bestonden. Hierdoor moest, zo ook in de erkenningkwes tie, een afweging worden gemaakt tussen nationale belangen enerzijds, en de wens van gemeenschappelijkheid anderzijds. Duitsland verkoos in dit geval uiteindelijk unilaterale erkenningspolitiek boven een multilaterale politiek die gericht was op het onhaalbare doel van het behoud van Joegoslavië.²³⁶ In het Joegoslavië-conflict in het bijzonder, speelde de delicate aard van het internationaal erkenningsrecht en het mandaat van de arbitragecommissie een complicerende rol.²³⁷ Daarom is deze casus eerder een indicatie dat Bonn geprobeerd heeft druk te zetten op de andere elf lidstaten om beslissingen af te dwingen.²³⁸

Deze veronderstelling past bij het multilateralisme. Door de nieuwe politieke en internationale context konden de elementen alleen niet op exact dezelfde wijze worden voortgezet. Duitsland moest in de multilaterale constructies de nieuwe ruimte benutten door de eigen beleidspreferenties te laten overheersen. Hiervoor lag in de Europese Gemeenschap, dankzij de renationaliserende dynamiek in Europa en de intergouvernementele samenwerkingsvorm, ook voldoende ruimte.²³⁹ Dit blijkt onder andere uit de flexibele toepassing van de eigen regels inzake de negatieve beoordeling van de Badinter Commissie over Kroatië. Daarnaast zag Genscher het *Verdrag van Maastricht* als de testcase voor Europese gemeenschappelijkheid en niet de Balkanoorlog.²⁴⁰ Het lijkt erop dat Kohl en Genscher hadden ingeschat dat de Europese Gemeenschap geen al te pijnlijke consequenties zou verbinden aan het eenzijdige optreden van Duitsland dus toonden zij zich bereid de diplomatieke tol te betalen. Duitsland heeft geprobeerd te laveren tussen de binnenlands gestelde normen, de

²³⁵ Dinan, *Ever Closer Union*, 591.

²³⁶ Crawford, 'Explaining Defection from International Cooperation', 484.

²³⁷ Grant, *The Recognition of States*, 182.

²³⁸ Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 406.

²³⁹ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 107.

²⁴⁰ Crawford, 'Explaining Defection from International Cooperation', 501.

externe situatie en de beschikbare beleidsinstrumenten. Hoewel de Bondsrepubliek de vertrouwde tradities in essentie niet heeft losgelaten, maakte het, toen de Duitse beleidsvoorkeuren op de tocht stonden, een dwingende stap in een poging de situatie zo veel mogelijk te optimaliseren en te maximaliseren. De profetische uitspraak van Genscher, "Am Ende wird sich unsere Linie in der EG durchsetzen," was uitgekomen.²⁴¹

²⁴¹ 'Die Frist laubt ab', *Der Spiegel*, 9 december 1991.

Hoofdstuk IV

§ 1.1 Kenmerken van de buitenlandse politiek van Gerhard Schröder

Het jaar 1998 bracht Duitsland een nieuwe historische politieke ontwikkeling. Na 16 jaar christendemocraten, trad Gerhard Schröder van de SPD aan met zijn *Rot-Grüne* coalitie. De nieuwe bondskanselier en zijn Groene minster van buitenlandse zaken Joschka Fischer waren van de zogenaamde *generatie '68*. Ze hadden geen eigen ervaring met de Tweede Wereldoorlog en waren in hun politieke vorming minder beïnvloed door historisch geïnspireerd schuldgevoel. Met de komst van Schröder vond zodoende een politieke wisseling, maar ook een generatiewisseling plaats in Bonn. Daarnaast verhuisde Schröder de regering van het slaperige Bonn naar het historische Berlijn.²⁴²

Schröder en Fischer benadrukten bij hun aantreden dat zij de bestaande buitenlandse koers in grote lijnen zouden aanhouden en lieten het woord 'continuïteit' veelvuldig vallen.²⁴³ Ondanks de claim het Duitse buitenlandse beleid door te willen zetten, stuurde Schröder tijdens zijn termijn in het *Bundeskanzleramt* tot 2005 ook aan op veranderingen. Bepaalde ontwikkelingen werden door de kanselier op zelfbewuste wijze nagestreefd. Schröder verklaarde bijvoorbeeld dat de Bondsrepubliek met het *Neue Mitten* een sterk beleidsinstrument in handen had waarmee hij het Europese economische en sociale beleid wilde vormgeven naar Duits model.²⁴⁴

Daarnaast betoogde Schröder dat Duitsland zijn buitenlandse politiek zo veel mogelijk moest 'normaliseren'²⁴⁵ en daar waar vorige kanseliers het woord niet over de lippen kregen, sprak Schröder openlijk van 'nationale belangen'.²⁴⁶ In het Duitse politieke jargon waren dit ongehoorde uitspraken. Het gold als vanzelfsprekend dat de eigen belangen behartigd moesten worden, maar niet eerder sprak een Duitse kanselier zo zelfverzekerd, praktisch en luchthartig van een nationale interessepolitiek.²⁴⁷ Schröder liet het niet bij woorden, maar sparde met de Europese Commissie over de buitenproportionele bijdrage die Duitsland leverde aan het budget en agiteerde Frankrijk door een claim te leggen op een groter stemgewicht in het Europees Parlement. De kanselier ging tevens het gevecht aan met Frankrijk over de, voor Duitsland nadelige,

²⁴² Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 436.

²⁴³ Nijhuis, 'Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', 580.

²⁴⁴ B. Wagendorp, 'Blair en Schröder samen op zoek naar nieuwe weg', *De Volkskrant*, 3 november 1998.

²⁴⁵ R. Aspeslagh en H. Dekker, 'Duitsland, nieuwe wilskracht in Europees verband', *Internationale Spectator* 9 (2002) 437-443, 442.

²⁴⁶ G. Schöllgen, *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne* (Ullstein Taschenbuchvlg 2004) 128.

²⁴⁷ Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 439.

subsubdiëring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Schröder slaagde niet in zijn opzet, maar had wel getoond dat Duitsland niet zomaar voor alles wilde opdraaien.²⁴⁸

Andere fundamentele ontwikkelingen, zoals de eerste *out of area* uitzending van de *Bundeswehr* na 1945 als onderdeel van de militaire missie in Kosovo, waren meer reactief van aard. De Bondsrepubliek moest haar civiele karakter in overeen stemming brengen met de nieuwe internationale veiligheidsvraagstukken. In Duitse ogen werd militaire betrokkenheid een vereiste om de rol van verantwoordelijke partner te kunnen vervullen en om bij te dragen aan een meer humanitaire en vreedzamere wereld.²⁴⁹ Het strategische veiligheidsbeleid werd zodoende aangepast aan de nieuwe omstandigheden.²⁵⁰

§ 1.2 De casestudy

In vergelijking met de traditionele politiek van de oude BRD leek Schröders beleid een breukpunt te markeren toen hij in augustus 2002 de relatie met de Verenigde Staten op de tocht zette. Schröder gaf te kennen dat geen enkele Duitse militair een voet op Irakese bodem zou zetten. Duitsland weigerde resoluut om mee te doen aan een missie om Irak te ontwapenen en een *regime change* door te voeren. *Not on my watch*, zo redeneerde ook Schröder. Hij bleef zijn standpunt op felle wijze herhalen tijdens de landsverkiezingen van datzelfde jaar. De antioorlog-koers verzekerde hem van de overwinning waardoor hij in de tweede rood-groene regeertermijn een alliantie met Frankrijk, China en Rusland kon smeden om het verzet tegen de Amerikaanse plannen voort te zetten.

De Duitse rol in de Irak-crisis lijkt haaks te staan op de conventionele beleidsbepaling van voor 1990. De Bondsrepubliek distantieerde zich publiekelijk en op uiterst kritische toon van de Amerikaanse aanpak wat een fikse vertrouwensbreuk in de trans-Atlantische relatie teweeg bracht. Toen Frankrijk zich eveneens tegen de naderende oorlog ging verzetten, trok dat Duitsland weliswaar uit het isolement, maar de alliantie positioneerde de Bondsrepubliek nog scherper tegenover de Verenigde Staten. Met zijn compromisloze houding verliet Schröder het vertrouwde maxime van de *sowhol- als-auch* politiek. De Frans-Duitse tandem was er mede debet aan dat de Europese Unie geen wezenlijke rol van betekenis speelde in de beïnvloeding van de Amerikaanse standpuntbepaling. Berlijn vervreemde zich ook van de vertrouwde multilaterale aanpak door al vroegtijdig aan te geven ook in het geval van een VN-mandaat niet aan een aanval deel te nemen. Duitsland belandde in een geïsoleerde positie; Berlijn vond noch

²⁴⁸ Aspeslagh en Dekker, 'Duitsland, nieuwe wilskracht in Europees verband', 438.

²⁴⁹ Karp, 'The New German Foreign Policy Consensus', 63.

²⁵⁰ Longhurst, *Germany and the use of force*, 147.

aansluiting bij de Europese collega's noch in de Verenigde Naties of de NAVO en al helemaal niet bij de Verenigde Staten.

Deze casus biedt wederom een manier om de theoretische aannames over het Duitse buitenlandse beleid te toetsen aan de praktijk. De vraag is of de zojuist vastgestelde breuken de continuïteitsthese aan het wankelen brengen. Als dat het geval blijkt te zijn, welke implicaties heeft die constatering dan voor het denken over de Duitse buitenlandse politiek na de eenwording? Het antwoord op deze vragen is te achterhalen door de Irak-crisis te reconstrueren. Om te beginnen wordt er een inleidend beeld geschetst van de aanleiding en het verloop van de crisis. Verder wordt inzichtelijk gemaakt hoe Duitsland op trad in de aanloop naar de oorlog. Wat was de Duitse positie en waardoor werd deze gemotiveerd? Hierbij wordt ook de nodige, zij het in beperkte mate, aandacht besteed aan de standpuntbepaling van de andere betrokken partijen, met name van Amerika en Frankrijk. Daarnaast wordt bestudeerd hoe de Duitse positie er in de praktijk uit zag. Vooral in dit laatste onderdeel ligt het antwoord besloten op de vraag of de Bondsrepubliek in deze kwestie werkelijk brak met het oude buitenlandspolitieke discours.

§ 2. De Irak-oorlog: een overzicht

De ontwapeningsoorlog tegen het Irak van Saddam Hoessein in 2003 was geen volledig opzichzelfstaande onderneming. In 1990 startten de Verenigde Staten onder leiding van president George Bush sr. een internationale campagne om Hoessein uit Koeweit te verjagen. Onder een VN-mandaat was de *Operation Desert Storm* succesvol in het terugdringen van het Iraakse leger. Duitsland had niet meegedaan aan de missie omdat de Grondwet het toentertijd niet toestond militairen buiten NAVO-gebied uit te zenden.

In 1998 kwam het onderwerp Irak in Washington opnieuw op tafel. De VN-wapeninspecteurs die toezicht hielden op de Iraakse ontwapening, hadden het gebied verlaten omdat zij te veel tegenwerking ondervonden. Dit werkte het vermoeden in de hand dat Irak bezig was met een programma voor de productie van massavernietigingswapens. De situatie toonde in de daaropvolgende jaren geen verbetering. Hoessein weigerde iedere vorm van medewerking en bood noch inzicht in de wapenproductie noch in de strategische doeleinden.²⁵¹

De terroristische aanslag van 11 september 2001 op de *Twin Towers* in New York was de directe aanleiding om het hoofdstuk Irak opnieuw te openen. Als reactie op de aanval startte de regering Bush jr. de zogenaamde *War on Terror*. Afghanistan werd door Washington als eerste prioriteit aangemerkt omdat de daders, Osama bin Laden en het terroristische netwerk Al Qaida, waren bijgestaan door de Afghaanse Taliban. In 2001 maakte de kortdurende operatie *Enduring Freedom* een einde aan het Taliban-regime en werd een temporale regering geïnstalleerd.²⁵² Dit keer stuurde Duitsland 3900 man sterk naar het gevechtsgebied. Deze historische ontwikkeling kwam tot stand nadat Schröder in een motie van vertrouwen de deelname aan de missie had gekoppeld aan het voortbestaan van de coalitie. Het parlement stemde onwelwillend toe waardoor Schröder zijn belofte van "ongelimiteerde solidariteit"²⁵³ met de VS in de strijd tegen internationaal terrorisme kon inlossen.

De overtuiging bij de Amerikaanse politieke top dat de dictator over massavernietigingswapens beschikte, leidde tot de conclusie dat de non-coöperatie van Irak niet langer acceptabel was. De Amerikaanse beleidsmakers meenden ook dat Hoessein de terroristische activiteiten van Al Qaida sponsorde en het kwam aan het licht

²⁵¹ D.M. Malone, *The International Struggle over Iraq. Politics in the UN Security Council 1980-2005*, Oxford University Press : Oxford New York 2006) 152-169.

²⁵² J. Alexander Their, 'Afghanistan', in: W.J. Durch (ed.), *Twenty-first Century Peace Operations* (United States Institute of Peace : Washington 2006) 492.

²⁵³ 'Erklärungen des Bundeskanzler zu den Terroranschlägen in den USA' (11 september 2001) Bundesregierung Archiv < <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/34/55734/multi.htm> > (geraadpleegd 10-06-2009).

dat Bush van Hoessein af wilde.²⁵⁴ In januari 2002 prijkte Irak, onderdeel van de as van het kwaad, op de Amerikaanse schurkenlijst²⁵⁵ en in augustus 2002 stelde Washington de mogelijkheid van een militaire inval en een *regime change* voor.²⁵⁶ De nieuwe Amerikaanse veiligheidsstrategie, de zogenaamde *Bush Doctrine*, introduceerde de opvatting dat de Verenigde Staten zich het recht voor hielden een preventieve aanval in te zetten. Washington zag een oorlog in dit stadium als een reële mogelijkheid. Op 3 mei 2002 waren de wapeninspecteurs van Verenigde Naties opnieuw toegelaten om hun onderzoeken verder uit te voeren, maar alleen diplomatieke actie leek niet langer voldoende. Evenwel onderhandelden de Amerikanen in de VN-Veiligheidsraad nog steeds mee over een diplomatieke ontwapeningsoplossing. Door overpeinzingen van president Bush of de Verenigde Naties "would serve the purpose of its founding or will it be irrelevant?" begreep de goede verstaander echter dat de Verenigde Staten de VN zouden omzeilen als Washington dat nodig achtte.²⁵⁷

In de Veiligheidsraad was inmiddels felle oppositie tegen het vooruitzicht van een oorlog ontstaan. Frankrijk en Rusland beargumenteerden dat de wapeninspecteurs meer tijd nodig hadden en veroordeelden een mogelijke aanval.²⁵⁸ Hans Blix en Mohammed El Baradei, de hoofdverantwoordelijken voor de wapeninspecties, gaven de Veiligheidsraad te kennen dat Irak niet voldoende medewerking verleende, waarop resolutie 1441 werd uitgevaardigd. De Verenigde Naties riepen op tot Hoesseins volledige medewerking, anders stonden hem "serious consequences" te wachten.²⁵⁹ Na een nieuwe rapportage van Blix en El Baradei constateerde president Bush op 28 januari 2003 dat Irak consistent niet meewerkte en de zaak bedonderde. Het begon er steeds meer op schijn van te krijgen dat het op een confrontatie zou aankomen.

De Europeanen lieten verschillende geluiden horen. Hoewel Duitsland en Frankrijk, waarvan door de Verenigde Staten aanvankelijk werden gedacht dat ze wel tot een gezamenlijke inval te overreden waren, inmiddels openlijk protesteerden tegen een oorlog, spraken Spanje, Groot-Brittannië, Polen, Hongarije, Italië, Portugal, Denemarken en Tsjechië juist hun steun uit. In reactie hierop maakten ook een aantal Oost-Europese en Baltische landen, een groep die bekend zou komen te staan als de Vilnius Tien, hun visie met een geschreven steunbetuiging aan de Verenigde Staten openbaar. Europa was diep verdeeld en ook de trans-Atlantische verhoudingen stonden op scherp. De

²⁵⁴ Malone, *The International Struggle over Iraq*, 190.

²⁵⁵ 'President Delivers State of the Union Address' (29 januari 2002) White House Archives <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>> (geraadpleegd 11-06-2009).

²⁵⁶ 'Vice President Speaks at VFW 103rd National Convention' (26 augustus 2002) White House Archives <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/08/20020826.html>> (geraadpleegd 11-06-2009).

²⁵⁷ Malone, *The International Struggle over Iraq*, 192-3.

²⁵⁸ Ibidem, 199.

²⁵⁹ 'United Nations Security Council. Resolution 1441' (8 november 2002) IAEA Website <<http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIraq/iraqres.pdf>> (geraadpleegd op 10-06-2009).

hoofddrolspelers in het ja-kamp, Bush en de Engelse premier Tony Blair, meenden dat de diplomatieke middelen waren uitgeput en dat voorbereidingen getroffen moesten worden voor een inval. De tegenstanders bleven pleiten voor meer tijd voor de wapeninspecteurs.

Op 5 februari 2003 presenteerde de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Colin Powell in de Veiligheidsraad de bewijslast tegen Irak, maar Frankrijk, Rusland, China en Duitsland raakten niet overtuigd van de conclusies. Zij voelden zich gesteund door het IAEA-rapport van 14 februari waarin de inspecteurs zelf vroegen om een langere inspectieperiode.²⁶⁰ Ondertussen werden de maatschappelijke protesten tegen de naderende oorlog steeds luider en verlieten burgers wereldwijd het huis om op straat te protesteren. Op 24 februari dienden het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten bij de Veiligheidsraad een voorstel in om Irak met geweld te ontwapenen. In reactie hierop presenteerden Frankrijk, Duitsland en Rusland, met steun van China, een memorandum waarin zij hun steun voor een oorlog definitief afwezen²⁶¹ en verklaarden Rusland en Frankrijk op 5 maart hun veto in de Veiligheidsraad tegen een dergelijk voorstel uit te spreken.²⁶² Desalniettemin maakte het duo Bush en Blair op 7 maart bekend dat Saddam Hoessein tot 17 maart de tijd kreeg om zich vrijwillig te ontwapenen. Gebeurde dit niet, dan kon de Irakese leider rekenen op een gewapende interventie.²⁶³

Aangezien Hoessein geen gehoor gaf aan de oproep concludeerde president Bush op de dag van de deadline dat de Irakese leider een bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid en dat hij verdreven moest worden. Washington had het niet op een stemming over een oorlogsmandaat aan laten komen omdat zeker was dat Frankrijk, China en Rusland het plan zouden torpederen. Daarom zouden de Verenigde Staten, indien Hoessein en de zijnen Irak niet binnen 48 uur zouden verlaten, het land aanvallen en werden de Verenigde Naties niet bij de oorlog betrokken. Luttele uren na het verstrijken van het ultimatum begon de *Coalition of the Willing* op 19 maart 2003 de *Operation Iraqi Freedom* tegen Irak.²⁶⁴

²⁶⁰ M. El Baradei, 'The Status of Nuclear Inspections in Iraq: 14 February 2003 Update' (14 februari 2003) IAEA Website

<<http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2003/ebsp2003n005.shtml>> (geraadpleegd 11-06-2009).

²⁶¹ 'Gemeinsame Erklärung von Russland, Deutschland und Frankreich vom 5. März 2003' (5 maart 2003) Bundesregierung Archiv

<<http://archiv.bundesregierung.de/artikel,-470338/Gemeinsame-Erklärung-von-Russ.htm>> (geraadpleegd 11-06-2009).

²⁶² 'Gemeinsame Erklärung von Russland, Deutschland und Frankreich vom 5. März 2003.'

²⁶³ Malone, *The International Struggle over Iraq*, 200.

²⁶⁴ 'Oorlog Irak onafwendbaar: een tijdslijn' (17 maart 2003) NOVA Website

<<http://www.novatv.nl/page/detail/nieuws/4640/Oorlog+Irak+onafwendbaar:+een+tijdslijn>> (geraadpleegd 11-06-2009).

§ 3. De reconstructie

§ 3.1 De verdeeldheid in Europa

De vraag waardoor het Duitse onkarakteristieke optreden in de Irak-kwestie gemotiveerd werd, kan niet worden beantwoord zonder dat er enkele specifieke factoren in overweging worden genomen. Enerzijds zorgde de onenigheid over de Irak-oorlog voor een verslechtering van de Europese-Amerikaanse verhoudingen. Anderzijds werd de verdeeldheid binnen de Europese Unie op pijnlijke wijze blootgelegd, wat de Amerikaanse minister van defensie Donald Rumsfeld er toe zette te spreken van een "old Europe" en een "new Europe."²⁶⁵ De verdeeldheid was het gevolg van grote onenigheid over de Europese positionering ten opzichte van de Verenigde Staten.²⁶⁶ Ook de standpuntbepaling van de zogenaamde Vilnius Tien, voormalige communistische satellietstaten die toegang zochten tot de Europese Unie, speelde daarbij een belangrijke rol.

In een vroeg stadium van zijn regeringstermijn leek Gerhard Schröder te zoeken naar een opstelling in het buitenlands beleid waarbij Duitsland het meest gebaat was. Met hem in het zadel, zo verzekerde hij, zou een zeker normaliseringproces worden ingezet.²⁶⁷ Schröder wenste de bestaande verhoudingen niet zozeer te veranderen, maar zag wel ruimte voor verbetering.²⁶⁸ De vertrouwde multilaterale organisaties bleven, zo benadrukte Joschka Fischer, zonder meer van uitzonderlijk belang,²⁶⁹ maar daarbinnen zou Duitsland zich vrijer gaan voelen om zonder schuldcomplex de nationale belangen na te jagen.²⁷⁰ In de Europese context hield dat een vergroot stemgewicht in het Europees Parlement en een verminderde budgettaire bijdrage in.²⁷¹

Goede betrekkingen met de Verenigde Staten hadden eveneens de prioriteit, al werd vanuit Berlijn betoogt dat de landen elkaar op voet van gelijkheid zouden moeten benaderen.²⁷² Evengoed lieten de links georiënteerde opvattingen van de Duitse regering zich niet altijd harmoniseren met de Amerikaanse standpunten waardoor er in het begin

²⁶⁵ 'Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, Secretary briefs at the Foreign Press Center, January 22 2003' (22 januari 2003) US Department of Defense Website
<<http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1330>> (geraadpleegd 12-06-2009).

²⁶⁶ J. Tagliabue, 'Threats and Responses: The Continent; Who Stands With the US? Europe Is of Two Minds', *New York Times*, 31 januari 2003.

²⁶⁷ W. Reuter, 'Germany on the Road to "Normalcy": Policies and Politics of the Red-Green Federal Government 1998-2002', in: W. Reuter (ed.), *'Germany on the Road to "Normalcy": Policies and Politics of the Red-Green Federal Government 1998-2002'* (Palgrave Macmillan : Hampshire 2004) 3.

²⁶⁸ Reuter, *Germany on the Road to "Normalcy"*, 15.

²⁶⁹ P. Hockenos, *Joschka Fischer and the Making of the Berlin Republic. An Alternative History of Postwar Germany* (Oxford University Press : Oxford 2008) 245.

²⁷⁰ Hockenos, *Joschka Fischer and the Making of the Berlin Republic*, 277.

²⁷¹ B. Lippert, 'European politics', in: W. Reuter (ed.), *'Germany on the Road to "Normalcy"*, 242-3.

²⁷² 'Harte Burschen', *Berliner Zeitung*, 31 maart 2001.

van Schröders regeertermijn enige strubbelingen tussen de twee landen ontstonden.²⁷³ Zo opende Fischer de aanval op de *first strike policy* van de NAVO, maar stuitte daarbij op groot verzet van Washington.²⁷⁴ Met het aantreden van de neoconservatieve Bush in 2001 kregen Berlijn en Washington het vaker met elkaar aan de stok. De Duitse onvrede lag onder andere gelegen in het feit dat de Verenigde Staten het Kyoto-protocol niet wilden ratificeren en de jurisdictie van het Internationale Strafhof niet erkenden.²⁷⁵ De bezorgdheid in Berlijn groeide naar mate de Amerikaanse beleidsmakers een steeds duidelijker wordende voorkeur voor unilateralisme ontwikkelden.²⁷⁶

§ 3.2 De "uneingeschränkte Solidarität" van de Bondsrepubliek

Na de aanslagen van 11 september was er echter geen sprake van verschillende Europese posities ten opzichte van de Verenigde Staten; het gebruik van terreur werd resoluut afgekeurd. Om de steun aan Amerika te benadrukken, riepen de NAVO landen voor het eerst in de historie artikel 5 aan.²⁷⁷ In de speech die Schröder nog diezelfde dag gaf, bood hij de Verenigde Staten zijn "uneingeschränkte Solidarität."²⁷⁸ Schröders verklaring trok de aandacht. In zowel buiten- als binnenland vroegen velen zich af of deze lotsverbondenheid inhield dat Duitsland zijn troepenmacht ter beschikking zou stellen. Het leek erop alsof Schröder afstand wilde nemen van het Duitse mechanisme vooral politieke, medische of financiële hulp te bieden.²⁷⁹

Evenwel produceerde Schröder enkele dagen later het standpunt dat de solidariteit van Duitsland niet eeuwig opgerekt zou kunnen worden en ook niet in alle omstandigheden van toepassing zou zijn. Schröder gaf te kennen dat hij bereid was militaire verantwoordelijkheid te nemen, maar dat Amerika niet kon of mocht verwachten dat Duitsland mee zou doen aan avontuurlijke acties.²⁸⁰ De oorlog tegen de Taliban was door Schröder en Fischer duidelijk niet getypeerd als een avontuurlijke aangelegenheid, maar als een serieuze plicht die Duitsland diende te vervullen.²⁸¹ Schröder riskeerde de

²⁷³ A. Pradetto, 'Foreign and Security Policy', in: W. Reuter (ed.), *'Germany on the Road to "Normalcy"',* 242-243, 201.

²⁷⁴ Pradetto, 'Foreign and Security Policy', 224.

²⁷⁵ Hockenos, *Joschka Fischer and the Making of the Berlin Republic*, 297.

²⁷⁶ J. Fischer, *Die Rot-Grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik – vom Kosovo bis zur 11. September* (Kiepenheuer & Witsch : Köln 2007) 383.

²⁷⁷ Dit betekende dat de aanslagen als een aanval op alle NAVO staten beschouwd werd en dat de aangevallen partij, de Verenigde Staten, gesteund zou worden. Als een gewapende reactie nodig werd geacht, dan stond het artikel dit toe. De VS kozen er echter voor om de oorlog tegen Afghanistan niet in het kader van de NAVO uit te voeren.

²⁷⁸ 'Erklärungen des Bundeskanzler zu den Terroranschlägen in den USA.'

²⁷⁹ D. Lawday, 'Another leader who's had a good war', *New Statesman* 4568 (2001), 40-41, 41.

²⁸⁰ 'Bundeskanzler: Deutschland zu militärischen Risiken bereit, zu Abenteuern nicht' (19 september 2001) Bundesregierung Archiv

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/94/56394/multi.htm>> (geraadpleegd 16-06-2009).

²⁸¹ 'Der Bundeskanzler zur Beteiligung Deutschlands an UN-Friedenstruppe' (22 december 2001)

Bundesregierung Archiv

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/51/65951/multi.htm>> (geraadpleegd 16-06-2009)

voortzetting van de coalitie en zijn kanselierschap, maar wist door middel van een binnenlands politiek spel een minimale meerderheid in de Bondsdag te bereiken voor het uitzenden van Duitse troepen naar Afghanistan.

Met het oog op Irak werd Berlijn in het begin van 2002 echter nog door Washington verzekerd dat een militaire actie niet in de planning zat.²⁸² Schröder was na afloop van een Amerikaans bezoek aan Duitsland content omdat Bush had geïmpliceerd Duitsland in het beslissingsproces rondom de ontwikkelingen in Irak te betrekken.²⁸³ Bush had op zijn beurt begrepen dat Schröder mogelijk te overreden zou zijn tot steun, politiek dan wel militair, aan een eventuele missie.²⁸⁴ Hoewel Schröder de eerste Europese politicus was die zich publiekelijk afzette tegen het vooruitzicht van een oorlog, stond hij niet van meet af aan principieel op zijn strepen. "Konkret: Deutschland beteiligt sich an einem Irak-Einsatz nur, wenn ein Uno-Beschluss vorliegt."²⁸⁵

§3.3 Met of zonder VN-mandaat: geen Duitse deelname

Er was echter een verschuiving in de Amerikaanse doelbepaling waar te nemen toen vicepresident Dick Cheney in een speech betoogde dat Irak rijp was voor een *regime change*. Schröder reageerde door opnieuw zijn afkeuring voor militair avonturisme te bevestigen en daaraan toe te voegen dat preventieve maatregelen in de Duitse optiek niet gerechtvaardigd waren. Daarom zou Duitsland niet aan een interventie in Irak mee doen, ook als hiertoe werd besloten door de Verenigde Naties.²⁸⁶ Een nieuwe oorlog zou het Midden-Oosten ernstig kunnen ontwrichten en vatbaar maken voor terroristische ervaringen. Bovendien was *Operation Enduring Freedom* nog niet beëindigd.²⁸⁷ Schröder was tevens gepikeerd over het feit dat de Amerikanen vooraf geen overleg hadden gepleegd. De kanselier vond het ongehoord dat Amerika onaangekondigd bekend maakte dat de oorlog aanstaande was, of de bondgenoten het nu wilden of niet.²⁸⁸

In september bevestigde de Bondskanselier dat er geen sprake zou zijn van Duitse deelname aan een oorlog in Irak. Duitsland had in Afghanistan al bewezen dat het niet

²⁸² 'Bundeskanzler Schröder: Es gibt keine Pläne für eine militärische Intervention gegen den Irak' (19 februari 2002) Bundesregierung Archiv <<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/42/69742/multi.htm>> (geraadpleegd 17-06-2009)

²⁸³ Hockenos, *Joschka Fischer and the Making of the Berlin Republic*, 302.

²⁸⁴ K. Larres, 'Mutual Incomprehension: U.S. -German Value Gaps Beyond Iraq', *The Washington Quarterly* (2003) 23-42, 26.

²⁸⁵ S. Weiland, 'Kriegspläne gegen Irak: Schröder und Stoiber werfen Nebelgranaten', *Der Spiegel*, 5 augustus 2002.

²⁸⁶ 'Bundeskanzler Schröder: Keine Beteiligung an möglicher Intervention im Irak' (30 augustus 2002) Bundesregierung Archiv

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/05/435605/multi.htm>> (geraadpleegd 17-06-2009).

²⁸⁷ 'Schröder: Militärische Intervention im Irak wäre ein Fehler' (15 augustus 2002) Bundesregierung Archiv <<http://archiv.bundesregierung.de/artikel,-428020/Schroeder-Militaerische-Interv.htm>> (geraadpleegd 17-06-2009).

²⁸⁸ 'Why Gerhard Schröder has gone out on a limb', *The Economist* 8290 (2002) 51-52, 52.

terugdeinsde voor zijn internationale verantwoordelijkheid, dus was het toegestaan op principiële gronden een missie in Irak af te wijzen. Een terugkerend argument in de Duitse betoging was dat de ontwapening van Hoessein door middel van multilaterale diplomatieke druk en wapeninspecties moest plaats vinden. Om deze reden juichte Berlijn het toe toen president Bush op 12 september besloot om de kwestie via de Veiligheidsraad op te willen lossen.²⁸⁹ Tegelijkertijd werden de Duitsers hierdoor met een probleem gepresenteerd. Als er een oorlogsmandaat uitgewerkt zou worden stond Duitsland aan de zijlijn omdat Schröder te verstaan had gegeven ook met goedkeuring van de Veiligheidsraad afzijdig te blijven: "Unter meiner Führung wird sich Deutschland an einer Intervention im Irak nicht beteiligen", aldus Schröder.²⁹⁰ Hoe de leden van de Verenigde Naties invulling zouden geven aan resolutie 1441, die in november werd aangenomen, was dus cruciaal voor de Duitse internationale positie. Om nog een vinger in de pap te kunnen houden, pushten Schröder en Fischer voor een non-militaire uitwerking van de resolutie.²⁹¹

§3.4 De verkiezingscampagne

Niet geheel ontoevallig verharde Schröder zijn toon toen bleek dat zijn partij, de SPD, er in de peilingen voor de landsverkiezingen van 22 september wegens tegenvallende economische prestaties uiterst treurig voor stond. Hij bediende zich van politiek opportunisme door in zijn verkiezingscampagne twee thema's centraal te stellen. Enerzijds toonde Schröder zich een koelbloedige leider in de nasleep van een grote overstroming die het land had getroffen. Anderzijds voedde hij het antioorlog-sentiment dat sterk leefde onder de Duitse bevolking door de verschillen tussen de Duitse en Amerikaanse visie te polariseren.²⁹² De 'logica van de oorlog' die in Washington gehanteerd werd, zou door Berlijn, dat een 'logica van de vrede' voor ogen stond, niet worden gevolgd. Dit stokpaardje bleef hij na de verkiezingen herhalen.²⁹³ Schröder presenteerde de Bondsrepubliek als een verantwoordelijke partner die in een eerlijk meningsverschil met haar bondgenoot de rug rechthield en zich niet de wet liet voorschrijven. "Bündnissolidarität auf der einen Seite, aber auch Eigenverantwortung auf

²⁸⁹ 'Rede von Bundeskanzler Schroder vor dem Deutschen Bundestag am 13. september 2002' (13 september 2002) Bundesregierung Archiv <<http://archiv.bundesregierung.de/rede,-440810/Rede-von-Bundeskanzler-Schroed.htm>> (geraadpleegd 17-06-2009).

²⁹⁰ 'Bundeskanzler Schröder: Unser Nein zu einer Intervention im Irak ist wohl begründet' (11 september 2002) Bundesregierung Archiv <<http://archiv.bundesregierung.de/artikel,-436575/Bundeskanzler-Schroeder-Unser-.htm>> (geraadpleegd 16-06-2009).

²⁹¹ M. Schenkel, "'Ohne Uns.'" Het buitenlandsbeleid van Duitsland inzake Irak' (19 februari 2003) Duitslandweb <http://www.duitslandweb.nl/dossiers/Duits-Amerikaanse_betekkingen/Duits_buitenlandbeleid_inzake_Irak/index.html> (geraadpleegd 10-06-2009)

²⁹² Ch. P. Wallace, 'The Recalcitrant Ally', *Time Magazine* 13 (2002) 1-4, 1.

²⁹³ 'Für den Frieden kämpfen – Krieg vermeiden' (14 maart 2003) Bundesregierung Archiv <<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/36/472236/multi.htm>> (geraadpleegd 16-06-2009).

der anderen. Über die existenziellen Fragen der deutschen Nation wird in Berlin entschieden und nirgendwo anders.”²⁹⁴

De aanvallen van Schröder werden door de regering Bush zeer persoonlijk opgevat. De verkiezingscampagne kreeg nog een extra bittere bijmaak door een opmerking van de Duitse minister van Justitie, Herta Däubler-Gmelin, waarin ze een vergelijking trok tussen de politieke stijl van president Bush en Adolf Hitler.²⁹⁵ Het electoraat reageerde evenwel goed op de campagne van de SPD en verkoos Schröder voor de tweede maal tot kanselier. President Bush weigerde vervolgens om Schröder op de gebruikelijke collegiale manier te feliciteren met zijn herverkiezing.²⁹⁶

Toen Schröder zijn trucje wilde herhalen tijdens de deelstaatverkiezingen in het begin van 2003 ving hij bot en verloor de SPD jammerlijk. Duitsland had even daarvoor zijn plek ingenomen als niet-permanent lid van de Veiligheidsraad en de Duitse stem moest gehoord worden, aldus Schröder tijdens een verkiezingsspeech. Voor het geval die stem nog niet luid genoeg had geklonken, zei hij: “Rechnet nicht damit, dass Deutschland einer den Krieg legitimierenden Resolution zustimmt, rechnet nicht damit.”²⁹⁷

Toch was het verzet van de Bondskanselier niet slechts een slim verkiezingstrucje. Ten eerste had Schröder al ver voor de verkiezingen bekend gemaakt dat hij de mogelijkheid van een oorlog afwees. Ten tweede bleef hij na de landsverkiezingen als “logische Konsequenz aus der Position die der Bundeskanzler bereits Wochen eingenommen hat,” zijn standpunt herhalen.²⁹⁸ Hij kon zijn kiezers niet in de luren leggen door plotseling een andere koers te gaan varen. Washington was evengoed zeer beledigd door de toon die Schröder had aangeslagen. Bush had begrepen dat Duitsland, hetzij openlijk hetzij achter de coulissen, wel enige vorm van steun voor een operatie in Irak zou verlenen. De toon en de inhoud van Schröders verkiezingscampagne werden in Washington als een onplezierige verrassing ontvangen.²⁹⁹

§ 3.5 De Duitse argumenten tegen de oorlog

Er bestaan verschillende percepties over de kritische Duitse opstelling. Enerzijds werd het afwijzende Duitse standpunt gehuldigd; Duitsland was immers zeker niet alleen in het afkeuren van de Irak-oorlog. Anderzijds werd de gevolgde route afgedaan als te openlijk kritisch en isolerend. Omdat Schröder al zo vroeg in het debat de hakken in het

²⁹⁴ ‘Rede von Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 13. september 2002.’

²⁹⁵ Th. Reinholdt, ‘Däubler-Gmelin-Eklat Schwäbische Scherzgesellschaft vermasselt dem Kanzler das Wahlfinale’, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2002.

²⁹⁶ Hockenos, *Joschka Fischer and the Making of the Berlin Republic*, 310.

²⁹⁷ ‘Rechnet nicht damit’, *Der Spiegel*, 22 januari 2003.

²⁹⁸ ‘Deutschland und Frankreich in der Einschätzung der Irak-Krise einig’ (22 januari 2003) Bundesregierung Archiv

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/47/463647/multi.htm>> (geraadpleegd 16-06-2009).

²⁹⁹ Larres, ‘Mutual Incomprehension’, 26.

zand had gezet, had hij geen enkele ruimte om te manoeuvreren. Schröder joeg de Amerikanen tegen zich in het harnas waardoor hij zelfstandig geen invloed meer kon uitoefenen op de plannen van Bush. Toen hij president Jacques Chiracs uitgestoken hand pakte, kon hij nog steeds geen vuist maken omdat de meeste andere EU-landen weigerden de Frans-Duitse positie over te nemen. Het antwoord op de vraag waarom Duitsland zich zo hevig verzette, moet worden gezocht in de drie categorieën waarin de argumenten zich laten opdelen.

Ten eerste was er volgens Berlijn onvoldoende bewijs dat het Irakese bewind over massavernietigingswapens beschikte of dat Hoessein het netwerk van Al Qaida sponsorde.³⁰⁰ Het Irakese gevaar werd weliswaar erkend, maar als tegenstander van een *regime change* stond Duitsland een diplomatieke oplossing voor. Toen Irak in 1998 opnieuw een thema werd, had Fischer al verklaard dat Berlijn de ernst van de zaak niet op dezelfde manier inschatte als Washington.³⁰¹ Irak werkte in de Duitse optiek ook beter mee aan de wapeninspecties dan men had verwacht, dus het was zaak Hoessein op een vreedzame en diplomatieke manier te ontwapenen. Om die reden probeerde Berlijn toen het vanaf februari 2003 niet-permanent lid van de Veiligheidsraad werd, resolutie 1441 via deze lijn te structureren en pleitte Duitsland voor meer tijd voor de inspecties.³⁰² Het ja-kamp had ook de consequenties van een conflict niet goed uitgedacht, omdat een preventieve aanval op Irak terrorisme juist zou aanwakkeren. De ISAF-missie in Afghanistan was in de tussentijd nog steeds gaande waardoor er een vergroot risico bestond op een explosieve situatie in het Midden-Oosten.³⁰³ Een strategie om de stabiliteit in de regio te vergroten zou zich moeten richten op het construeren van een oplossing voor het conflict tussen de Israëliërs en de Palestijnen, in plaats van op het verdrijven van Hoessein.³⁰⁴ Daarnaast waren er ook simpelweg heel hoge kosten aan een oorlog verbonden met te weinig aandacht voor de resultaten en voor wat de consequenties waren voor de naoorlogse opbouw, stabiliteit en het volkenrecht.³⁰⁵

Ten tweede trok de Bondsrepubliek het idee in twijfel dat geweld in deze situatie gerechtvaardigd was. Volgens Berlijn was het op morele gronden noch geoorloofd noch noodzakelijk om een oorlog te beginnen. Deze houding was gerelateerd aan het Duitse standpunt over het gebruik van geweld. In Macedonië, de Kongo, Kosovo en Afghanistan had de Bondsrepubliek troepen geleverd, dus in zoverre was het militaire taboe doorbroken. Dit had echter niet tot gevolg dat Duitsland zijn civiele kenmerken van zich

³⁰⁰ Fischer, *Die Rot-Grünen Jahre*, 388.

³⁰¹ Ibidem, 388.

³⁰² 'Für den Frieden kämpfen - Krieg vermeiden.'

³⁰³ 'Bundeskanzler Schröder: Unser Nein zu einer Intervention im Irak ist wohl Begründet.'

³⁰⁴ 'Für friedliche Entwaffnung - gegen Gewaltanwendung' (5 maart 2003) Bundesregierung Archiv. <<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/23/470323/multi.htm>> (geraadpleegd 16-06-2009).

³⁰⁵ Hacke, *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 509.

had afgegooid.³⁰⁶ Met betrekking tot militaire vraagstukken was de essentie van de Duitse veiligheidspolitiek de afweging of de humanitaire omstandigheden een militaire bemoeienis rechtvaardigden. Op basis van de specifieke situatie werd besloten of de inzet van militaire middelen tot de mogelijkheden behoorde, waarin speciale aandacht was voor mensenrechten en veiligheid.³⁰⁷ Duitsland zag geen heil in het Clausewitziaanse adagium dat oorlog een voortzetting was van politiek met andere middelen.³⁰⁸ De boodschap die Schröder aan Washington wilde overbrengen, namelijk dat militaire inzet gezien moest worden als een van de mogelijkheden maar zeker niet als de enige optie, sloot aan bij de mening van de meeste Europeanen.³⁰⁹ Hierin lag een cruciaal verschil met de Amerikaanse opstelling. President Bush zag een oorlog in Irak juist als een morele *plicht* en kleepte het Amerikaanse betoog met humanitaire, veiligheidspolitieke en morele argumenten aan. De conclusies waren aan weerszijde van de Atlantische oceaan evenwel onverenigbaar: Washington zag een rol voor militaire actie, Berlijn niet.³¹⁰ In deze context moet Schröders stokpaardje gezien worden dat hij, in figuurlijke zin, wilde vechten voor het bewaren van de vrede.

Daarnaast paste het Duitse verzet bij de eerder gearticuleerde ambitie dat de Bondsrepubliek op voet van gelijke benadering met Amerika op moest kunnen gaan. Met de herintrede van de *Bundeswehr* leverde Duitsland de op een na grootste troepenmacht aan de internationale beslechting van conflicten; alleen de Amerikaanse bijdrage was groter. Precies om die reden beargumenteerde Schröder dat Duitsland niet behoefde deel te nemen aan een oorlog waar het principieel niet achter stond.³¹¹ De unilaterale toon die door Bush aan de dag werd gelegd in zijn *State of the Union* toespraak viel in Duitsland dan ook niet in goede aarde. De Amerikaanse president beloofde weliswaar samenwerking met de bondgenoten, maar liet na de Europese Unie of de NAVO met naam en toenaam te vermelden.³¹² Dit druiste in tegen de Duitse multilaterale natuur waardoor Berlijn bewogen werd tegengewicht te bieden aan de Amerikaanse toonzetting. Zo verklaarde Fischer tegenover de *Bundestag* dat bondgenoten niet gereduceerd konden worden tot schoothondjes.³¹³ Op 8 februari kwam het tijdens een topconferentie in München tot een uitbarsting. Defensie-minister Donald Rumsfeld had de argumenten voor

³⁰⁶ Maull, 'Deutschland auf Abwegen?', 9.

³⁰⁷ 'Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 29. Oktober 2002 in Berlin. "Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung schaffen - für eine Partnerschaft in Verantwortung"' (22 oktober 2002) Bundesregierung Archiv <<http://archiv.bundesregierung.de/regierungserklaerung,-446416/Regierungserklaerung-von-Bunde.htm>> (geraadpleegd 16-06-2009) ; Karp, 'The New Foreign Policy Consensus', 73.

³⁰⁸ 'Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur aktuellen internationalen Lage vor dem Deutschen Bundestag am 13. Februar 2003 in Berlin' (13 februari 2003) Bundesregierung Archiv <<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/bulletin/18/467518/multi.htm>> (geraadpleegd 16-06-2009).

³⁰⁹ Hockenos, *Joschka Fischer and the Making of the Berlin Republic*, 298-9.

³¹⁰ Larres, 'Mutual Incomprehension', 32.

³¹¹ 'Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur aktuellen internationalen Lage vor dem Deutschen Bundestag am 13. Februar 2003 in Berlin.'

³¹² Larres, 'Mutual Incomprehension', 29.

³¹³ Hockenos, *Joschka Fischer and the Making of the Berlin Republic*, 300.

een oorlog in Irak uiteen gezet en naar aanleiding daarvan vastgesteld dat de diplomatieke weg naar ontwapening was doodgelopen. In het Engels interrompeerde een emotionele Joschka Fischer hem en vuurde terug: "Excuse me, I am not convinced."³¹⁴

Ten derde had Schröder ook binnenlandspolitieke overwegingen om deelname aan een oorlogsmissie te verwerpen. Edmund Stoiber, Schröders concurrent van de CSU, wenste geen Duitse militaire deelname aan een oorlog, al was de partij van mening dat de kanselier niet zo onvoorzichtig moest zijn in zijn kritiek op de Amerikanen.³¹⁵ Angela Merkel van de CDU was uitgesprokener in haar steun voor Washington. Zij meende dat Duitsland ook op militair vlak zijn positie aan de zijde van de Atlantische bondgenoot in moest nemen. De CDU/CSU had dus te kampen met interne verdeeldheid over hoe de partij zich tot de kwestie Irak moest verhouden.³¹⁶ Tegelijkertijd verzette vooral het linkse politieke spectrum zich fel tegen het vooruitzicht van een oorlog. De inzet van Duitse militaire troepen was afhankelijk van de goedkeuring van het parlement en daar was uiteindelijk het grootste deel tegen militair ingrijpen.³¹⁷ Al toen Schröder zijn *uneingeschränkte Solidarität* had uitgesproken was men kritisch over hoe ver die steun precies moest gaan.³¹⁸ Schröder overleefde de vertrouwensvraag over Afghanistan maar ternauwernood en dit was vooral omdat de Groenen de coalitie niet op de schop wilden laten gaan. Een nieuwe vertrouwensvraag zou Schröder niet overleven, zeker niet met de nog niet afgeronde operatie tegen de Taliban.³¹⁹

Kortom, de Amerikaanse plannen voor Irak sloten niet aan bij de veiligheidspolitieke voorkeuren van Berlijn. Dit kwam primair omdat het gebruik van geweld naar Duitse smaak door Washington tot een te centraal aspect was gemaakt. Ten tweede congrueerde de unilaterale wending van de Verenigde Staten niet met de Duitse multilaterale reflex en maakte de Duitsers zich ernstige zorgen over het gebrek aan visie voor de naoorlogse wederopbouw. Daarnaast werd te weinig rekenschap gegeven van de mogelijke negatieve gevolgen in het Midden-Oosten.³²⁰ Op de laatste plaats werd in de overweging mee genomen dat een parlementaire stemming over de inzet van de Duitse troepenmacht voor Schröder op een politieke zelfmoordmissie uit zou kunnen draaien.

§ 3.6 Frans-Duitse samenwerking

³¹⁴ P. Spoerle-Strohmer, 'Struggling hard for solutions to the conflict in Iraq', (8 februari 2003) Munich Security Conference Website <http://www.securityconference.de/konferenzen/2003/index.php?menu_2003=&id=188&menu_konferenzen=&menu_2009=&menu_konferenzen_archiv=&menu_2006=&sprache=en&> (geraadpleegd 17-06-2009)

³¹⁵ 'Why Gerhard Schröder has gone out on a limb', 52.

³¹⁶ 'Doubly divided', *Economist* 8318 (2003).

³¹⁷ 'Why Gerhard Schröder has gone out on a limb', 52.

³¹⁸ Schöllgen, *Der Auftritt*, 117.

³¹⁹ Ibidem, 118.

³²⁰ Longhurst, *Germany and the Use of Force*, 148-9.

Anders dan Duitsland, had Frankrijk geflirt met de mogelijkheid van deelname aan een oorlogsmissie en had het in 2002 nog zijn handtekening gezet onder resolutie 1441.³²¹ Toch besloot Chirac, gedreven door een optelsom van drijfveren, de Franse pijlen op de Amerikaanse strategie te gaan richten.

Allereerst stelde Parijs vast dat Irak redelijk meewerkte aan de inspecties waaruit nog steeds geen onomstotelijk bewijs was voortgekomen dat Hoessein in het bezit was van massavernietigingswapens. De Franse premier Jean-Pierre Raffarin meende dat de inspecteurs nog steeds in een oriënterende fase zaten en dat het de doelstelling moest zijn Irak legaal te ontwapenen waarbij geweld als allerlaatste redmiddel gold.³²²

Daarnaast leek Parijs ook geleid te worden door economische motieven. De vrees voor de Franse positie in het Midden-Oosten en de situatie in de regio in het algemeen, was daarbij eveneens een factor. Frankrijk had uit Irak voor miljoenen aan contracten ontvangen in het kader van het VN-programma dat na afloop van de Golfoorlog was gestart en het had daarnaast andere belangrijke belangen in het Midden-Oosten.³²³ Chiracs vertrekpunt was de zogenaamde '*New Arab Policy*' waarin het verbeteren van de banden met Arabische landen een elementair aspect was.³²⁴ Chirac was bezorgd dat een militaire onderneming in deze regio allemaal Osama Bin Ladens in de dop zou creëren.³²⁵ Daarbij vroeg Chirac zich af hoe een preventieve ontwapeningsoorlog een precedentwerking zou hebben op landen als China en India die zich gelegitimeerd zouden kunnen voelen respectievelijk Taiwan en Pakistan aan te vallen.³²⁶

Ten derde stond Frankrijk bekend om de sterke afkeer die het had van de Amerikaanse *hyperpuissance*. Chirac greep de crisis dus aan om Parijs opnieuw ten opzichte van Washington te positioneren. Hij achtte een unipolaire wereld extreem gevaarlijk en was een uitgesproken aanhanger van het geloof dat de machtspositie van de Verenigde Staten uitgebalanceerd moest worden in een multipolaire orde.³²⁷ In het bijzonder ging het Chirac in zijn verzet tegen de oorlog dus om de Franse houding ten opzichte van de Verenigde Staten. De bewoordingen die de Franse president in zijn verzet gebruikte, waren van dezelfde soort als van zijn Duitse collega en ook Frankrijk beriep zich op het recht zijn mening te verkondigen. Frankrijk zou de verantwoordelijkheden van bondgenootschap nimmer interpreteren als het klakkeloos volgen van de Amerikaans uitgezette beleidslijn.³²⁸ Het resultaat van de Franse omwenteling was dat Chirac en Schröder zich vanaf 15 januari gezamenlijk tot de

³²¹ Malone, *The International Struggle over Iraq*, 195.

³²² J.P. Raffarin, 'Iraq Crisis: French Perspective', *Presidents & Prime Ministers* 1 (2003) 27 – 30, 28.

³²³ J. Graff, 'Special Report: The French Resistance', *Time Magazine* (2003) 1-4, 3.

³²⁴ C.A. Richards, 'Tony Blair's and Jacques Chirac's Foreign Policy in Iraq: Balancing Personality with an International Agenda', *Theses and Dissertations – Political Science* (2008) 1-166, 15.

³²⁵ Malone, *The International Struggle over Iraq*, 198.

³²⁶ E. Sciolino, 'French Leader Offers Formula to Tackle Iraq', *New York Times*, 9 september 2002.

³²⁷ Graff, 'Special Report: The French Resistance', 2.

³²⁸ Sciolino, 'French Leader Offers Formula to Tackle Iraq.'

internationale fora wendden om weerstand te bieden aan de Amerikaanse plannen,³²⁹ met als hoofdzakelijke doel resolutie 1441 vreedzaam en diplomatiek vorm te geven.³³⁰

Voor Schröder was de keuze van Chirac een welkome ontwikkeling omdat Duitsland zonder de Franse steun volledig in de kou zou hebben gestaan. Om de unilaterale en peremptoire angel uit de Amerikaanse strategie te halen had Berlijn het belang van de betrokkenheid van de Verenigde Naties bepleit.³³¹ De Franse steun was onontbeerlijk in de poging resolutie 1441 van een ramkoers af te houden. Als niet-permanent lid had Duitsland geen vetorecht in de Veiligheidsraad, maar Frankrijk wel. De Duitsers konden zodoende gebruik maken van het Frans recht op een 'non'.³³²

De nauwe samenwerking met Frankrijk kan ook deels verklaard worden vanuit de Duitse wens een gemeenschappelijke Europese positie te formuleren. De leiders hoopten, een dag nadat zij het veertigjarige bestaan van het Elyséeverdrag hadden gevierd, een voortrekkerspositie te kunnen innemen op het continent. Een gemeenschappelijk Europees standpunt was wenselijk om evenwicht te bieden aan de Verenigde Staten en Raffarin meende dat Frankrijk over genoeg overredingskracht bezat om de balans naar Frans-Duitse zijde te doen doorslaan. "The French position is designed to preserve the international community's unity [...] France's position has the support of the majority of states and their general publics."³³³ Schröder schaarde zich achter deze verwachting.³³⁴ Specifiek frappant in dit verband is dat Duitsland zich van oudsher ongemakkelijk voelde als het moest kiezen tussen het Atlantische of het continentale kamp. Door zo openlijk Chiracs leiding te volgen, wierp Schröders houding direct vragen op ten aanzien van de Duitse oriëntatie, te meer omdat Schröder tijdens zijn eerste jaren als kanselier nog expliciet verzekerd had dat de trans-Atlantische relatie een hoeksteen van het Duitse beleid was.³³⁵

De inschatting van Schröder en Chirac bleek foutief; de nauwe Frans-Duitse samenwerking polariseerde de Europese Unie alleen maar meer. De Atlantisch-georiënteerde landen weigerden zich aan het Frans-Duitse standpunt te conformeren. Het werd sterk veroordeeld dat de twee landen pretendeerden voor heel Europa te spreken. Exemplarisch was de steunbetuiging van een groot aantal Europese lidstaten in de al genoemde Brief van Acht. De furieuze reactie van Chirac op dit schrijven wees erop dat een eendrachtig Europees standpunt niet tot de realiteit behoorde. De illusie van

³²⁹ T.V.Paul, 'Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy', *International Security* 1 (2005) 46–71, 70–1.

³³⁰ 'Fischer: Enge deutsch-französische Abstimmung in der Irak-Frage' (15 januari 2003) Bundesregierung Archiv. <<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/59/459559/multi.htm>> (geraadpleegd 16-06-2009)

³³¹ Paul, 'Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy', 71.

³³² W. Beusekamp, 'Interview Willem Beusekamp met Klaus Kinkel, 'Duitsland is geïsoleerd geraakt'', *De Volkskrant*, 9 april 2003.

³³³ Raffarin, 'Iraq Crisis: French Perspective', 29.

³³⁴ 'Zweite Irak-Reolution wäre vernünftig' (14 januari 2003) Bundesregierung Archiv <<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/82/459382/multi.htm>> (geraadpleegd 16-06-2009).

³³⁵ Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 483.

Europese eenheid lag helemaal aan diggelen toen Chirac de Vilnius Tien op een uitbrander trakteerde en ze "slecht opgevoed" noemde.³³⁶ Het werd Schröder niet in dank afgenomen dat hij zich in deze episode afzijdig hield. De betrouwbaarheid van Duitsland werd hiermee in twijfel getrokken en deze gevoelens verergerden nadat Schröder onverwacht tegemoet kwam aan de Franse eisen over het landbouwbeleid.³³⁷

§ 3.7 *Verdere polarisatie*

Ook de nauwe samenwerking met Rusland en China inzake de Irak-crisis was een problematische component in Schröders opstelling. Omdat de kanselier met al zijn bondgenoten een wederzijds respectvolle relatie wenste, schakeerde hij de positie van Moskou gelijk aan die van Washington; ook de grootste Duitse oosterbuur moest op voet van gelijkheid benadert worden.³³⁸ De toenadering tot Rusland had verder vooral te maken met ambitieuze handelsbelangen: Schröder was op zoek naar Russische toezeggingen op exclusieve energieleveranties.³³⁹ De gezamenlijke opstelling jegens de Verenigde Staten kwam Duitsland vanuit dit perspectief dus gelegen, maar had in Europa niet het gewenste effect.

De gezamenlijke opstelling met Rusland en China, landen die niet direct bekend stonden vanwege hun democratische gehalte of om hun uitstekende staat van dienst wat betreft mensenrechtenbescherming, maakte Duitsland in de ogen van veel Oost-Europese landen plotsklaps een onberekenbare variabele. Het Duitse imago van beschermheer van universele waarden werd twijfelachtig door de warme vriendschap met president Poetin terwijl de Oost-Europeanen juist op zoek naar een Westerse veiligheidsgarantie tegen een mogelijke Russische dreiging.³⁴⁰ Berlijn streek ook de kleinere Europese lidstaten tegen de haren. Zij waren Duitsland gewend in de rol van zogenaamde onpartijdige onderhandelaar in communautair belang terwijl nu sterk de nadruk werd gelegd op interstatelijke relaties.³⁴¹

Kortom, in Europa liep de Duitse opstelling op niets uit. Frankrijk en Duitsland waren, ondanks dat ook Luxemburg en België in het nee-kamp zaten, niet representatief voor de denkwijzen van de EU-lidstaten met een Atlantische oriëntatie en, belangrijk, de Verenigde Staten wezen de claim dat Chirac en Schröder voor heel Europa spraken resoluut van de hand. De voorbeeldfunctie die Duitsland meende te hebben naar Oost-Europa werd eveneens ondermijnd. De Brief van Acht en het schrijven van de Vilnius Tien zijn in dit verband illustratief.

³³⁶ Dinan, *Ever Closer Union*, 602.

³³⁷ Nijhuis, 'Buitenlands Beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', 582.

³³⁸ Miskimmon, *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, 129.

³³⁹ H. Terlouw, 'Verkiezingen in een stuurloos land. Hervindt Duitsland zijn buitenlands-politiek kompas?', *Internationale Spectator* 11 (2005) 576 – 580, 576.

³⁴⁰ 'Place your bets', *Economist* 8311 (2003) 50.

³⁴¹ Terlouw, 'Verkiezingen in een stuurloos land', 576-578.

Ook in de NAVO lukte het Duitsland niet een succesvolle alliantie te creëren omdat het, gesteund door Frankrijk en België, het met de overige leden aan de stok kreeg over de verdediging van Turkije.³⁴² De onenigheid betrof de vraag of de NAVO defensieve maatregelen moest nemen die Turkije zouden beschermen in het geval van een Irakese aanval. Frankrijk, Duitsland en België vonden het sturen van Patriotraketten en AWACS-surveillantenvliegtuigen voorbarig en te veel lijken op een goedkeuring van een oorlog.³⁴³ Bovendien hadden de wapeninspecteurs nog geen verslag uitgebracht over de voortgang in Irak, waardoor een preventieve verdedigingsmissie een verkeerd signaal zou afgeven.³⁴⁴ De overige 16 landen waren juist van mening dat de verdediging van Turkije tegemoetkwam aan de plicht die de organisatie had om het land, dat in het grensgebied aan Irak lag, te beschermen. Juist Duitsland, het land dat zelf decennialang dergelijke protectie had genoten, zou hier begrip voor moeten kunnen opbrengen. De argumenten van de voorstanders vonden echter geen weerklank bij het trio zodat zij op 12 februari het voorstel van de hand wezen. Hiermee werd zowel de geloofwaardigheid als het nut van de NAVO in de Irak-crisis ondermijnd.³⁴⁵

³⁴² 'Place your bets', 50.

³⁴³ 'A Fractured Alliance', *Economist* 8311 (2003) 25.

³⁴⁴ Paul, 'Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy', 46-71.

³⁴⁵ 'A Fractured Alliance', 25.

§ 4. De praktijk

Ondanks het publiekelijke verzet in de aanloop naar de oorlog, probeerden Schröder en Chirac de trans-Atlantische verwijdering te verhullen toen de oorlog eenmaal was begonnen. Fischer had voor aanvang van de missie al verzachtende woorden gesproken: "Das deutsch-amerikanische Verhältnis ist nicht schwer beschädigt."³⁴⁶ Schröder meende op zijn beurt dat "a sensible working relationship" met zijn Amerikaanse evenknie absoluut mogelijk moest zijn.³⁴⁷ De twistpunten die de gemoederen in de aanloop naar de oorlog hoog op hadden laten lopen, leken naar de achtergrond te verdwijnen toen de oorlog een feit was. Als de situatie in Irak instabiel bleef, betekende dat een gevaar voor de regio en voor de internationale veiligheid. Om deze reden werd het doel geformuleerd om de missie gemeenschappelijk tot een goed einde te brengen.³⁴⁸ Dat hield dus in dat ook de tegenstanders van de oorlog hierbij betrokken zouden zijn. In december 2003 kwam het drietal Bush, Chirac en Schröder bijvoorbeeld overeen dat zij in het kader van de wederopbouw nauw samen zouden werken in het vrijstellen van de Irakese nationale schuld.³⁴⁹ Het verlenen van steun aan de opbouw van Irak, tot stand gekomen na een intensieve lobby van de Amerikanen bij de Europese leiders, was een politieke manier om de breuk enigszins te lijmen.³⁵⁰ "We are quite willing to help stabilize Iraq."³⁵¹

De steunbetuigingen leken een radicale omwenteling van de vijandige toonzetting waarmee de eerdere afkeur was gearticuleerd. Evengoed was ook al tijdens de Duitse oppositie zichtbaar dat de woorden die vanuit Berlijn kwamen niet altijd synchroon liepen met de feitelijke acties. Na zijn kritische verkiezingscampagne zette Schröder zijn protest weliswaar door, maar werd het niettemin nodig geacht Amerika blij te geven van de Duitse *goodwill*. Om aan te tonen dat Duitsland nog steeds een deugdelijke partner was, kwam vanuit Berlijn het voorstel dat Duitsland samen met Nederland het commando van de ISAF-troepen in Afghanistan over zou nemen.³⁵² Zo wilde Schröder de bondgenoten eraan helpen herinneren dat Duitsland in de strijd tegen internationaal terrorisme zijn verantwoordelijkheid reeds had genomen en zelfs bereid was een prominentere rol te

³⁴⁶ 'Interview mit Bundesaußenminister Fischer im "Stern" vom 5. März 2003' (5 maart 2003) Bundesregierung Archiv

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/interview/26/470426/multi.htm>> (geraadpleegd 16-06-2009).

³⁴⁷ 'Collateral Damage', *Economist* 8318 (2003) 31-32, 31.

³⁴⁸ A. La Guardia, 'Chirac and Schröder seek to heal pre-war fit', *Telegraph*, 16 april 2003.

³⁴⁹ 'Joint Statement Agreed to by President Bush, President Chirac and Chancellor Schroeder' (16 december 2003) EBSCO Publishing Website
<<http://web.ebscohost.com.proxy.library.uu.nl/ehost/pdf?vid=2&hid=7&sid=f57f13e4-141f-4ea4-bd69-7ba7cfc5d15%40sessionmgr8>> (geraadpleegd 17-06-2009).

³⁵⁰ 'A load off?', *Economist* 8403 (2004) 78.

³⁵¹ J.B. Judis, 'Reconciled', *New Republic* 25 (2004) 19-21, 20.

³⁵² 'Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur aktuellen internationalen Lage vor dem Deutschen Bundestag am 13. Februar 2003 in Berlin.'

vervullen.³⁵³ Intussen had Fischer, nog voor de aanvang van de oorlog, verklaard dat het niet ondenkbaar was dat Duitsland betrokken zou zijn bij de opbouwmissie als daarvoor een VN-mandaat beschikbaar was.³⁵⁴

Schröder had duidelijk willen maken dat zijn verzet geen ruimte liet voor een terugkeer van de zogenaamde *chequebook diplomacy*.³⁵⁵ Tijdens de Golfoorlog had zijn voorganger Helmut Kohl grote sommen geld uitgeschreven om de afwezigheid van Duitse militaire troepen te compenseren. Geen onbelangrijk detail is dat Schröder eenzelfde soort compromis maakte door Amerikaanse toestellen toestemming te geven over Duits gebied te koersen. De Amerikaanse bases in Duitsland werden als vervulling van een "vanzelfsprekende plicht" eveneens beschikbaar gesteld. Duitsland had daarnaast patriotraketten aangeleverd voor de eventuele verdediging van Israël³⁵⁶ en verstrekke het eenzelfde soort raketten aan het arsenaal dat Nederland vervolgens aanleverde voor de luchtafweer van NAVO-lid Turkije.³⁵⁷ Daarnaast stuurde Duitsland een verkenningsexpeditie naar Koeweit, met de mogelijkheid dat deze de Amerikanen te hulp zou komen in het geval van een biologische aanval vanuit Irak. Schröder had daarbij aangeboden de wapeninspecteurs bij te staan door een ongewapend militair vliegtuig te sturen. De meegekomen manschappen zouden uit hun militaire functie ontheven worden om als burgers te kunnen opereren. Dankzij dit voorbehoud hoefde Schröder het aanbod niet eerst, zoals de wet voorschreef, door het parlement te laten goedkeuren.³⁵⁸ Schröder was tevens met de Amerikanen overeen gekomen dat er professionals van de NAVO gestuurd zouden worden om de Iraakse politie- en legermachten op te leiden. De Duitse afgevaardigden gingen evenwel niet naar Irak zelf, maar werden in omliggende landen gestationeerd.³⁵⁹

Daarnaast had Berlijn toch toegeven in het debat over de defensie van Turkije. Dit betekende dat er in een vroeg stadium van de oorlog Duitse soldaten geëxpedieerd werden in NAVO AWACS-vliegtuigen. Hoewel de vliegtuigen dankzij een verdedigend mandaat niet bewapend waren, waren ze niettemin in staat raketten af te vuren. Omdat Schröder had nagelaten de vereiste goedkeuring bij de Bondsdag te zoeken, luidde de conclusie van het *Bundesverfassungsgericht* dat de regering de actie niet had mogen autoriseren. Met andere woorden: het Hooggerechtshof oordeelde dat de aanwezigheid van Duitse vliegeniers een deelname aan de oorlog impliceerde.³⁶⁰

³⁵³ J. Flottau en R. Wall, 'Germany Faces Skeptical Allies', *Aviation Week & Space Technology* 14 (2002) 27.

³⁵⁴ T. Nijhuis, 'Ontmoeting Bush-Schröder. Geen keerpunt in Mainz', *Internationale Spectator* 4 (2005) 208-211, 209.

³⁵⁵ J. Voges, 'Gerhard Schröder auf Anti-Amerika-Kurs', *Die Tageszeitung*, 6 augustus 2002.

³⁵⁶ G. van Loenen, 'Duitsland houdt vol: Geen oorlog tegen Irak', *Trouw*, 24 december 2002.

³⁵⁷ F. Dijkstra, 'Rakettroepen naar Turkije voor het geval de kat rare sprongen maakt', *Trouw*, 8 februari 2003.

³⁵⁸ 'Can a circle be squared?', *Economist* 8307 (2003) 52.

³⁵⁹ S. van Walsum, 'Rel in Berlijn om spionnen in Irak', *De Volkskrant*, 13 januari 2006.

³⁶⁰ 'Duitse deelname aan Awacs-vluchten over Turkije ongrondwettelijk', *De Morgen*, 7 mei 2008.

In 2006 kwam bovendien aan het licht dat medewerkers van de Duitse *Bundesnachrichtendienst* spionagewerk hadden verricht in Irak en de bevindingen hadden doorgebieft aan de Verenigde Staten.³⁶¹ De geheime dienst zou, met medeweten van de Duitse regering, "Militärisch kriegsrelevante Informationen" vanuit Bagdad hebben doorgespeeld aan de Amerikanen. Dankzij de inlichtingen konden de Amerikanen onder andere anticiperen op geplande Irakese aanvallen door al vroegtijdig mariniers in paraatheid te brengen. Er zouden maar liefst 130 rapporten, foto's en andere bruikbare data via satelliettransmissies zijn doorgegeven. Aan de medewerkers van de *Bundesnachrichtendienst* werd gerefereerd als de Amerikaanse "eyes on the ground" en hun verrichtingen "saved American lives."³⁶² Schröder en zijn raadgevers werden ervan beschuldigd de *Bundestag* een onjuist en onvolledig beeld te hebben gepresenteerd over de Duitse rol in Irak.³⁶³ De kanselier had de parlementsleden in februari van 2003 immers nog expliciet verzekerd dat Duitsland op geen enkele wijze aan oorlogshandelingen zou participeren.³⁶⁴ Frank-Walter Steinmeier, die onder Schröder diende als chef-staf en verantwoordelijk was voor de orders, ontkende de Duitse militaire betrokkenheid tijdens een parlementair onderzoek over de kwestie. De aanwezigheid van spionnen diende enkel ter bescherming van de Irakese burgers en fungeerden als doorgeefluik om Berlijn op de hoogte te houden van voortgang van de oorlog. Dat zij invloed gehad zouden hebben op militaire strategieën werd afgedaan als ronduit belachelijk.³⁶⁵

Aan de vooravond van de oorlog tegen Irak, had Schröder zijn burgers toegesproken. Hij zei: "Rechtfertigt das Ausmaß der Bedrohung, die von dem irakischen Diktator ausgeht, den Einsatz des Krieges, der tausenden von unschuldigen Kindern, Frauen und Männern den sicheren Tod bringen wird? Meine Antwort in diesem Fall war und ist: Nein!"³⁶⁶ Of de oorlog gerechtvaardigd was of niet, het bovenstaande wijst uit dat de compromisloze woorden vanuit Duitsland in de praktijk beduidend minder afwijzend werden ingekleed.

³⁶¹ Van Walsum, 'Rel in Berlijn om spionnen in Irak.'

³⁶² J. Goetz, M. Rosenbach en H. Stark, "'Those Guys are Heroes: How German Agents Helped Pave the Way into Iraq', *Der Spiegel*, 16 december 2008.

³⁶³ 'BND-Untersuchungsausschluss: Opposition attackiert Steinmeier wegen deutscher Hilfe im Irak-Krieg', *der Spiegel*, 5 juni 2009.

³⁶⁴ Goetz, Rosenbach en Stark, "'Those Guys are Heroes.'"

³⁶⁵ W. Muhlke, 'Iraq War: Steinmeier denies Germany supported Iraq war, *Die Welt*, 18 december 2008.

³⁶⁶ 'Erklärung von Bundeskanzler Schröder am 18. März 2003 zur aktuellen Lage in Bezug auf den Irak' (18 maart 2003) Bundesregierung Archiv <<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/28/472828/multi.htm>> (geraadpleegd 16-06-2009).

§ 5. Analyse

Deze subcasus heeft laten zien dat Schröder enkele van de in het tweede hoofdstuk geformuleerde richtsnoeren tijdens de Irak-crisis ernstig geweld heeft aangedaan. Allereerst trok de ongekend felle kritiek op de Verenigde Staten de betrouwbaarheid van de Bondsrepubliek in twijfel. Dit werd versterkt door de keuze zich samen met Frankrijk openlijk pal tegenover Amerika te positioneren. Mede hierdoor ontstond er een scheur in de NAVO en de Europese Unie. Het Duitse multilateralisme werd bovendien gecompromitteerd doordat de aanwezigheid van een mogelijk VN-mandaat niet mee werd genomen in de overwegingen de oorlog af te wijzen. De motieven die werden aangevoerd stoelden voor een deel op een moraliserende houding ten opzichte van het Amerikaanse veiligheidsbeleid. Schröder presenteerde zichzelf als een duif ten opzichte van de havik George Bush. Deze positionering had te maken met inhoudelijke onenigheid tussen Duitsland en Amerika, maar evengoed met binnenlandspolitieke verhoudingen en verkiezingsbeloftes. Daarnaast paste de zelfbewuste en veroordelende toon van de Bondskanselier bij zijn doelstelling Duitsland als gelijkwaardige partner van de Verenigde Staten te presenteren. Een gezonde dosis kritiek was daarbij allerm minst ongebruikelijk en was bovendien een recht dat de Bondsrepubliek in de loop der jaren welverdiend had. Het was bewezen dat de *Westbindung* van Adenauer tot een geïncorporeerd en automatisch mechanisme was geworden. Het Duitse partnerschap stond gelijk aan het nemen van verantwoordelijkheid, wat zich in de praktijk vertaalde naar deelname aan internationale militaire missies. Duitsland was inmiddels de tweede troepenleverancier geworden aan humanitaire missies en vocht mee in Afghanistan. Het concretiseren van zelfstandige belangen en het op voet van gelijkheid benaderen van de Verenigde Staten, vloeiden logischerwijs voort uit de Duitse staat van dienst.

In het realistische discours werd Schröders attitude met luid applaus onthaald. Realisten zagen de Irak-crisis als het bewijs dat er een substantiële wijziging in het Duitse buitenlandse beleid had plaatsgevonden. Het inruilen van Bonn voor Berlijn werd niet alleen als een symbolisch, maar ook als een werkelijk afscheid van de oude Bondsrepubliek gezien.³⁶⁷ Omdat er bovendien een politieke generatiewisseling plaats vond, verwachtte men dat dit bijdroeg aan een structurele normalisering en een zelfbewustere positionering ten opzichte van de omgeving.³⁶⁸ De Irak-crisis was een katalysator voor al langer sudderende onvrede met de Amerikaanse houding ten opzichte van kwesties als bijvoorbeeld het Internationaal Strafhof en het Kyoto-protocol, wat er

³⁶⁷ Aspeslagh en Dekker, 'Duitsland, nieuwe wilskracht in Europees verband', 441.

³⁶⁸ Reuter, *Germany on the Road to "Normalcy"*, 16.

toe leidde dat Duitsland voor het eerst zijn rol als "junior partner" uitdaagde.³⁶⁹ Door tegengewicht te bieden aan de hegemoniale tendensen van de Verenigde Staten en door voet bij stuk te blijven houden betoogden de realisten dat Duitsland niet in 1990, maar nu pas echt zijn terugkeer op het wereldtoneel had gemaakt.³⁷⁰ Realisten meenden dat met de Irak-crisis een nieuw tijdperk was aangebroken waarin de republiek haar politieke gewicht had gebruikt om de nationale belangen op zelfverzekerde wijze te verdedigen.³⁷¹ Het had ertoe geleid dat Duitsland in Europa de gelijkwaardige partner van Frankrijk geworden was³⁷² en dat de Bondsrepubliek in trans-Atlantisch verband de eigen belangen boven die van de Verenigde Staten had laten prevaleren.

Er zijn een aantal vragen die beantwoord moeten worden om het gelijk van het realisme te bewijzen of te ontkrachten. Het realistische discours baseert zich op de veronderstelling dat Duitsland een normaliserende transformatie heeft ondergaan omdat het opkwam voor de nationale belangen. De eerste vraag die in dit verband wordt opgeworpen is of Duitsland met het gevolgde Irak-beleid de nationale belangen wel *heeft* verdedigd. Ten tweede, moet de beleidswijziging onder Schröder tijdens de Irak-crisis worden gezien als een structurele ontwikkeling of als een incident?

De eerste vraag is of het Schröder is gelukt het nationaal belang te maximaliseren ten tijde van de Irak-crisis. Schröder had te kennen gegeven belang te hechten aan de continuering van de Europese en Atlantische bondgenootschappen en aan samenwerking binnen de Verenigde Naties, maar stelde tegelijkertijd de Duitse betrouwbaarheid binnen deze allianties op de proef.³⁷³ Dit werd geïllustreerd door het verzet waarop men stuitte en de beperkte mate waarin Berlijn een stempel kon drukken op de oplossing van de crisis.³⁷⁴ Als gevolg van afwijzende coalitievorming en diplomatieke inflexibiliteit nam de Duitse invloed binnen de samenwerkingsverbanden af. Daar waar realisten menen dat de multilaterale verankering de nationale machtsontwikkeling afremt, was Berlijn in dit geval grotendeels zelf verantwoordelijk voor de geïsoleerde positie waarin het zich bevond. De aanname dat Duitsland een assertieve mogendheid geworden was,³⁷⁵ laat veel ruimte voor een tegenaanval omdat de titel 'mogendheid' impliceert dat een land over de capaciteiten beschikt om zaken *mogelijk* te maken, terwijl Duitsland juist verlamd bleek.

Het is verder maar zeer de vraag of het Duitsland was gelukt op gelijkwaardig niveau met Frankrijk te opereren. Allereerst is het erg twijfelachtig of dit überhaupt in dienst zou zijn van de Duitse belangen. Het is niet voor niets geweest dat Duitsland van oudsher probeerde een tussenpositie tussen Washington en Parijs te zoeken. De

³⁶⁹ Schöllgen, *Der Auftritt*, 128.

³⁷⁰ Ibidem, 157.

³⁷¹ Ibid., 167.

³⁷² Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 173.

³⁷³ Nijhuis, 'Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', 583.

³⁷⁴ H.W. Maull, "'Normalisierung' oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel', *Das Parlament* 11 (2004) <<http://www.bundestag.de/dasparlament/2004/11/Beilage/003.html>> (geraadpleegd 17-06-2009).

³⁷⁵ Aspeslagh en Dekker, 'Duitsland, nieuwe wilskracht in Europees verband', 441.

algemenere strategische belangen van Berlijn en Parijs liepen simpelweg niet synchroon. Frankrijk zag Amerika als een hegemoniale macht waar door middel van multilaterale Europese samenwerking een tegengewicht aan moest worden geboden.³⁷⁶ De Franse visie dat Europa onafhankelijk van de Verenigde Staten zou moeten kunnen optreden was niet in overeenstemming met de Duitse denkwijze. Duitsland was een voorstander van het Europese integratieproces, maar er heerste een algemene consensus dat de Europese ambities compatibel moesten zijn met de NAVO en de Atlantische verhoudingen.³⁷⁷ Deze dualistische opstelling was nodig om zowel de continentale politiek als het veiligheidspolitieke Atlantische beleid te waarborgen.³⁷⁸ Toen Duitsland meer naar Frankrijk leek toe te trekken riep dit direct wantrouwige reacties op. De Europese Atlantici vreesden dat de balans in Europa door zou slaan naar een Franse, of Gaullistische, benadering van de trans-Atlantische samenwerking. Daarnaast zag Amerika de Frans-Duitse as niet als de vertegenwoordiging van het continent. Voor Duitsland was het negatieve resultaat dat Duitsland inboette aan invloed in Europa en ten opzichte van Amerika.³⁷⁹

Naast de incongruente belangen was het bovendien vooral Chirac die de samenwerking domineerde. Na de Franse ommezwaai nam hij duidelijk het voortouw in het verzet tegen de oorlogsplannen. Dit had onder andere te maken met de grotere set buitenlandpolitieke instrumenten die Frankrijk ter beschikking had. Frankrijk was als nucleaire macht een groter zwaargewicht en kon bovendien haar vetorecht in de VN Veiligheidsraad als joker inzetten.³⁸⁰ De woorden van Joschka Fischer zijn veelzeggend: "[...] it would be entirely wrong to place us in the same rank with France [...] on foreign and security policy." De vergelijking loopt mank omdat de Duitsers "are still discussing who we are — a question that appears absurd to any French person."³⁸¹

Daarnaast kunnen er vraagtekens worden gezet bij de veronderstelling dat de Duitse kritiek op de Verenigde Staten een succesvolle koers is geweest. De concessies die Duitsland in de aanloop naar de oorlog en ook tijdens de missie deed en de snelle pogingen de relatie met Washington te verbeteren, als mede de opmerkingen over de robuustheid van de hechte vriendschap, lijken erop te wijzen dat er sprake is geweest van een hoge mate van retoriek.³⁸² Duitsland had echter niet de middelen om deze retoriek hard te maken. De Verenigde Staten konden zich permitteren met unilateralisme te spelen, maar Duitsland ontbrak het aan deze intentie en aan de benodigde macht.³⁸³

³⁷⁶ 'To Paris, U.S. Looks Like a 'Hyperpower'' *New York Times*, 5 februari 1999.

³⁷⁷ 'Playing all sides' *Economist* 8343 (2003) 48-49, 48.

³⁷⁸ Nijhuis, 'Ontmoeting Bush-Schröder', 211.

³⁷⁹ J. Gedmin, 'The view from Pluto', *National Review* 9 (2003) 32-34, 34.

³⁸⁰ Beusekamp, 'Interview Willem Beusekamp met Klaus Kinkel, 'Duitsland is geïsoleerd geraakt.'"

³⁸¹ 'Spectacle or Substance?' *Economist* 8303 (2003) 48-49, 48.

³⁸² B. Wahler, 'Germany's Power - What Kind of Power?' Gregor Schöllgen's New Book "Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne", (Book report for The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS) 2004) 1-5, 4.

³⁸³ Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 512.

Door de jaren heen hebben nagenoeg alle kanseliers hun twijfels over Amerikaanse beleidsvisies kenbaar gemaakt. Het verschil was dat dit via diplomatieke formuleringen gebeurde om een zekere vorm van invloed te behouden.³⁸⁴ Om doelstellingen te bereiken was het de politieke cultuur in de Bondsrepubliek om een beroep te doen op samenwerking, coalitievorming en overleg. Schröder concretiseerde weliswaar de nationale belangen (of liever: concretiseerde *dat* er zoiets bestond als een Duits nationaal belang), maar liet na de stappen te ondernemen om ze te maximaliseren omdat hij geen werkbare alternatieven presenteerde.³⁸⁵ Schröders *ah hoc* stijl en de, in essentie, civiele Duitse natuur met een speciale positie voor de inzet van geweld boden weinig mogelijkheden om eventuele ambities om een globale mogendheid te worden waar te maken.³⁸⁶ Zoals tijdens de crisis is gebleken konden de Duitsers met hun "arrogante onmacht" geen probaat antwoord formuleren op de "arrogantie van de supermacht."³⁸⁷

De tweede vraag was of de Duitse opstelling ten tijde van de crisis een blijvende en structurele verandering betekende. Allereerst is het in dit verband nuttig op te merken dat er een zekere discrepantie bestond tussen de politieke stijl van Schröder en Fischer. Daarbij waren Schröders acties eveneens aan grillen onderhevig. Zo sprak Schröder openlijk van nationale belangen, terwijl Fischer voorzichtigere bewoordingen gebruikte.³⁸⁸ Hoewel Schröder de Amerikaanse banden aan het einde van 2002 wilde aanhalen, bezigde hij ferme taal tijdens de verkiezingen en verkondigde hij "Rechnet nicht damit!"; Fischer sprak in dezelfde periode juist over de mogelijkheid van Duitse deelname aan een VN-opbouwmissie; er werden allerhande toezeggingen gedaan die de oorlog voor de Amerikanen faciliteerden, terwijl de zogenaamde *Pralinengipfel* van eind 2003 (een Belgisch initiatief om samen met Luxemburg, Frankrijk en Duitsland een Europese planningseenheid op te zetten) een ondoordachte provocatie van Washington en de andere Europese hoofdsteden was, waarop Berlijn ook razendsnel terug kwam.³⁸⁹ Kortom, de Irak-crisis toonde dat Schröders opstelling zich liet kenmerken door zowel een kortetermijnvisie als kortetermijn allianties.³⁹⁰

Dit gebrek aan een langetermijnvisie werd onderstreept door de manier waarop Schröder de Irak-crisis gebruikte voor binnenlands politiek gewin. Het doel op de kortetermijn – zijn herverkiezing – werd bereikt, maar omdat hij na de stemgang helemaal gedoemd was tot inflexibiliteit, boette hij aan politieke invloed in. Hierdoor moest hij vooral achter de schermen een lijmpoging wagen. De verkiezingsretoriek was dan ook niet bedoeld om het belang van de trans-Atlantische samenwerking ter discussie te stellen. Dit werd geïllustreerd door een initiatief dat Duitsland in 2004 presenteerde in

³⁸⁴ Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 533.

³⁸⁵ Ibidem, 533.

³⁸⁶ Overhaus, 'German Foreign Policy and the Shadow of the Past', 31.

³⁸⁷ Terlouw, 'Verkiezingen in een stuurloos land', 576.

³⁸⁸ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 172.

³⁸⁹ Nijhuis, 'Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', 582.

³⁹⁰ Miskimmon, *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, 145.

een poging een nieuw momentum te ontwikkelen voor NAVO-samenwerking in het Midden-Oosten. Volgens Fischer was het noodzakelijk dat de NAVO hierin de rol van centrale actor vervulde.³⁹¹ Tijdens een ontmoeting met president Bush in Mainz in 2005 gaf Schröder aan dat gedane zaken nu eenmaal geen keer nemen en dat de wederzijdse gemeenschappelijkheden in de toekomst het uitgangspunt moesten zijn.³⁹²

Het is dus maar zeer de vraag of het Duitse buitenlandse beleid wel zo grondig gewijzigd was. De constatering dat de grondlijnen van de oude Bondsrepubliek met de verhuizing van Bonn naar Berlijn waren zoekgeraakt,³⁹³ lijkt op basis van het voorgaande onjuist. De vraag of Schröders politiek een aberratie is, lijkt wel bevestigend te moeten worden beantwoord aangezien Schröders beleid geen langdurige of structurele veranderingen teweeg heeft gebracht. Dit is primair zichtbaar in de verschillen tussen de harde geluiden die uit de *Bundeskanzleramt* kwamen en de rol die Duitsland tijdens de Irak-oorlog in de praktijk vervulde. Het leek vooral aan de oppervlakte te zijn dat er sprake was van een beleidswijziging. Cruciaal hierbij is de overweging dat er bij de Duitse partijen nagenoeg een universele consensus bestond over het belang van goede betrekkingen met de Amerikanen en het belang van de trans-Atlantische relatie.³⁹⁴

Bovendien moet niet vergeten worden dat het stokje na de verkiezingen van 2005 werd overgedragen aan de christendemocraat Angela Merkel. In het verkiezingspamflet van de CDU stond reeds opgenomen dat de Atlantische banden steviger moesten worden aangehaald en dat de Bondsrepubliek terug moest keren naar de *sowohl-als-auch* benadering.³⁹⁵ Schröders opvolgster benadrukte dat zij zich intensief met het portfolio buitenlandse zaken zou gaan bemoeien en dat het een van haar hoofddoelen was Duitsland opnieuw te presenteren als een betrouwbare en meewerkende partner.³⁹⁶ Merkel verklaarde de twee meest fundamentele pijlers voor Duitsland, de Europese en de trans-Atlantische, weer te laten herrijzen.³⁹⁷ In de praktijk betekende dit onder andere dat de Russische relatie, die tijdens Schröder was gepromoveerd tot even belangrijk als de Amerikaanse, werd teruggebracht tot een 'strategische partner,' terwijl de Russische vriendschap evengoed belangrijk bleef.³⁹⁸ "Deutschland hat an Gewicht in Europa verloren", meende de CDU, waardoor de Bondsrepubliek moest inzetten op verreikend Europees engagement,³⁹⁹ wat ondermeer zichtbaar werd in de Duitse inspanning het *Verdrag van Lissabon* te reanimeren en de grotere prioriteit die werd gegeven aan de

³⁹¹ Overhaus, 'German Foreign Policy and the Shadow of the Past', 31.

³⁹² Nijhuis, 'Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', 583.

³⁹³ Aspeslagh en Dekker, 'Duitsland, nieuwe wilskracht in Europees verband', 441.

³⁹⁴ S. van Walsum, 'Met Merkel klikt het weer tussen Duitsland en de VS.', *De Volkskrant*, 12 januari 2006.

³⁹⁵ Terlouw, 'Verkiezingen in een stuurloos land', 579.

³⁹⁶ Ibidem, 580.

³⁹⁷ A. Brouwers, 'Angela Merkel blaast de NAVO nieuw leven in', *De Volkskrant*, 6 februari 2006.

³⁹⁸ S. van Walsum, 'Transatlantische Merkel pleegt in stilte verzet tegen Washington', *De Volkskrant*, 13 februari 2007.

³⁹⁹ Aspeslagh en Dekker, 'Duitsland, nieuwe wilskracht in Europees verband', 441.

band met de kleinere Europese lidstaten.⁴⁰⁰ Het idee dat, zoals sommige historici hadden geopperd, Duitsland dankzij Schröders uitspraken over de gelijkwaardigheid tussen Washington en Berlijn, een minder Atlantisch-georiënteerde speler was geworden, werd ontkracht toen Merkel in 2006 expliciet het primaat van de NAVO erkende. De komst van Merkel betekende echter niet dat Duitsland zich opstelde als de zogenaamde *junior partner* van de Verenigde Staten (überhaupt een twijfelachtige term). De *Bundestkanzlerin* bekritiseerde het bestaan van de omstreden gevangenis Guantánamo Bay zonder daarbij een beroep te doen op vernietigende bewoordingen.⁴⁰¹ Ook gaf Merkel te kennen absoluut geen heil te zien in een eventuele missie om Iran te dwingen van haar nucleaire wapenprogramma af te zien. In haar woorden klinken de argumenten van kanselier Schröder door: 'Dreigen? Ja. Vechten? Nee,' terwijl de toon van wezenlijk andere aard is.⁴⁰²

Alles bij elkaar genomen kan gesteld worden dat Schröder in de Irak-crisis inderdaad gebroken heeft met enkele van de traditionele bondsrepublikeinse grondslagen. Hiermee heeft hij Duitsland geen dienst bewezen. Belangrijk is evenwel de constatering dat het vooral zijn politieke stijl en ongehoorde kritische toon was die hiervoor verantwoordelijk moeten worden gehouden. Wanneer men door de retoriek heen prikt blijkt dat de vertrouwde elementen van de Duitse buitenlandse politiek nog steeds zichtbaar waren en dat hier nagenoeg in dezelfde mate belang aan werd gehecht. Dat Schröder brak met de *sowohl-als auch* traditie was eerder het gevolg van onhandige politieke keuzes dan dat er bewust afstand werd gedaan van de rol als bewaker van het trans-Atlantische evenwicht.⁴⁰³ Duitsland verzette zich tegen het NAVO voorstel om een verdedigingsstrategie voor Turkije uit te zetten, maar Schröder zette zijn politieke carrière op het spel door in de Bondsdag aan te dringen op deelname aan *Operation Enduring Freedom* en nam zelfs een voortrekkersrol in de daaropvolgende ISAF-missie. Ook had Duitsland geen blokkade opgeworpen om de NAVO-beslissing om Irakees personeel op te leiden te dwarsbomen.⁴⁰⁴ Dat Berlijn in Europese context niet bij machte bleek een brede coalitie rondom het Duitse standpunt te creëren doet geen afbreuk aan de wens de Europese motor voor het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid gaande te houden.⁴⁰⁵

Kortom, de casus heeft laten zien dat Duitsland vooral op specifieke gebeurtenissen reageerde waardoor het multilaterale beeld van de Duitse buitenlandse politiek door de Irak-crisis niet wezenlijk is aangetast. Uiteindelijk bleek de crisis geen verregaande implicaties te hebben voor de Duitse strategische visie op langere termijn.

⁴⁰⁰ E. Brasse, 'Bush belooft Merkel vaker te bellen', *Trouw*, 29 november 2005.

⁴⁰¹ Van Walsum, 'Met Merkel klikt het weer tussen Duitsland en de VS.'

⁴⁰² Van Walsum, 'Transatlantische Merkel pleegt in stilte verzet tegen Washington'.

⁴⁰³ Overhaus, 'German Foreign Policy and the Shadow of the Past', 29.

⁴⁰⁴ Ibidem, 30.

⁴⁰⁵ Nijhuis, 'Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', 581.

Wel kan worden gesteld dat aan Duitse medewerking meer condities werden verbonden en dat Duitsland een meer zelfbewuste houding heeft aangenomen.⁴⁰⁶

Hoofdstuk V

Conclusie

Het debat over de richting van het Duitse buitenlandse beleid na de eenwording leek te zijn beslecht in het voordeel van diegenen die meenden dat de nieuwe omstandigheden het hoofd geboden konden worden met het continueren van multilaterale samenwerking. De politieke en morele waarden die gepaard gingen met *Westbindung* hadden bewezen een stabiel uitgangspunt te vormen voor de Duitse internationale betrekkingen⁴⁰⁷ zodat er geen significante breuken met het Bondsrepublikeinse verleden verwacht werden.

De onderzochte gevallen vormden een uitdaging voor de bewering dat de beleidslijnen van het nieuwe Duitsland uitsluitend gekenmerkt werden door continuïteit. Met het oog op de cases leiden de bevindingen tot de slotsom dat de ogenschijnlijke paradoxen genuanceerd moeten worden geïnterpreteerd. Inzake ex-Joegoslavië paste Duitsland zijn aanpak aan in reactie op de crisis, op de dynamiek binnen de Europese Gemeenschap en de internationale onzekerheid. De keuzes van Kohl en Genscher werden ingegeven door allerlei factoren, waaronder binnenlandse politieke en maatschappelijke druk. Het krachteloze instrumentarium van de Europese Gemeenschap, het wederzijdse wantrouwen tussen de lidstaten en de duidelijke preferentie voor het voeren van erkenningpolitiek, leidden uiteindelijk tot manoeuvres die de ontstane ruimte konden maximaliseren. Er was echter geen sprake van een volledig autonome Duitse koers. De oorzaken van het ogenschijnlijk paradoxale Duitse optreden moeten dus niet per definitie gezocht worden in een bewuste keuze het buitenlandse beleid structureel te veranderen. Het afwijken van een gezamenlijke opstelling kan voor een groot deel verklaard worden door de onzekerheid en de moeizame natuur van Europese politieke samenwerking. Duitsland nam geen afscheid van het Europese multilateralisme, maar meende dat gezwind handelen en enige manipulatie nodig waren ten gunste van de Duitse beleidsvisie, al lag hier wel een gezamenlijk basisakkoord aan te grondslag. Daarnaast was de leidende en afwijkende Duitse houding ook verbonden aan een specifiek moment in de Joegoslavië-oorlog, namelijk ten tijde van het erkenningproces. Hoewel Duitsland een unilaterale voorttrekkersrol op zich nam inzake de crisis in ex-Joegoslavië, kan dit vooral als reactief worden gezien.

⁴⁰⁶ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 204-5.

⁴⁰⁷ Andersen, *German unification and the Union of Europe*, 22.

De tweede casus leek op een grotere breuk met de oude Bondrepublikeinse richtlijnen te wijzen. Met de komst van Schröder en het verzet dat hij voerde tegen de Irak-oorlog leek het erop dat Duitsland niet alleen reactief veranderingen doorvoerde, maar dat het land op eigen initiatief een claim legde op machtsvergroting. Zijn woordkeuzes impliceerden dat een toegenomen Duits bewustzijn praktisch zou moeten worden ingevuld door het nationale belang voorop te stellen. De discrepantie tussen hetgeen gezegd werd en hetgeen in de praktijk gedaan werd, betekent echter dat er feitelijk geen werkelijke machtsuitbreiding heeft plaatsgevonden, althans niet zoals betogers van de realistische zienswijze het bedoelden. Schröders opstelling bleek in de praktijk buigzamer dan zijn speeches deden geloven en zijn politieke keuzes waren bovendien vooral een reactie op de omstandigheden zonder dat hierbij de langere termijn consequenties in overweging werden genomen. Zo werd de manier waarop de Duitse afkeuring werd uitgedrukt ten dele geïnspireerd door binnenlandse verkiezingsbelangen en beloften. Duitsland bleek niet bij machte te navigeren tussen Frankrijk en de Verenigde Staten en deed hiermee ook de overige Europese lidstaten en de NAVO tekort. Dit zegt eerder iets over het falen van de Duitse inzet in de Irak-crisis dan dat het een weloverwogen keuze was het maxime van de *sowohl-als-auch* politiek permanent te verlaten of dat aan de internationale samenwerkingsverbanden minder waarde werd gehecht.⁴⁰⁸ Door de vernislaag van retorische normalisatie heen bleek dat continuïteit op inhoudelijk niveau wel degelijk aanwezig was.⁴⁰⁹ De casus is daarom vooral een reflectie van internationale moeilijkheden en politiek en diplomatiek onvermogen.

Het meest opvallende aan dit onderzoek is dat de praktijk genuanceerder blijkt dan op het eerste gezicht lijkt. Hierdoor is het niet direct mogelijk te spreken van significante trendbreuken. Het is evenwel lastig met een comfortabel gevoel te stellen dat de continuïteitslijn tussen de BRD en het Duitsland post-1990 loodrecht kan worden doorgetrokken. Na de unificatie zochten de Duitse beleidsmakers enerzijds naar een voorzetting dan wel versteviging van institutionele inbedding, terwijl anderzijds werd geprobeerd vorm te geven aan de nieuwe status van onafhankelijke natiestaat door nationale belangen te onderkennen. Daarbij is het evident dat zich betekenisvolle veranderingen hebben voorgedaan. Voor een deel werden die bepaald door externe omstandigheden en dankzij een aangepast binnenlands- en buitenlands verwachtingspatroon. Een in het oog springend voorbeeld is dat het Duitse buitenlandse veiligheidsbeleid werd omgeturnd omdat humanitair handelen in een nieuwe internationale orde niet langer een synoniem kon zijn voor pacifisme. Zodoende werd militair optreden juist een voorwaarde om te voldoen aan de verantwoordelijkheden van

⁴⁰⁸ M. Overhaus, 'German Foreign Policy and the Shadow of the Past', 32.

⁴⁰⁹ Terlouw, *Duitslands rol in de wereld*, 196.

vrede en veiligheid.⁴¹⁰ Hoewel het belangrijk is dat dergelijke ontwikkelingen niet uit het oog worden verloren, zijn deze transformaties eerder evolutionair dan revolutionair van aard.⁴¹¹

Een belangrijke constatering in dit verband is dat een strikte continuering van oude beleidskenmerken niet altijd het meest adequate antwoord levert. Nieuwe nationale en internationale situaties kunnen roepen om een herijking van het buitenlands beleid. Wat de cases hebben aangetoond, is dat een hoge mate van continuïteit niet uitsluit dat buitenlandse politiek dikwijls afhankelijk van de situatie wordt ingevuld. Uit de bevindingen is evenwel gebleken dat de cases geen structurele trendbreuken teweeg hebben gebracht of dat de strategische oriëntatie significant is gewijzigd. Uit de voorgaande observaties volgt dat het paradoxale Duitse handelen niet voort kwam uit een bewuste keuze afstand te nemen van de traditionele politiek. Veeleer waren zij het resultaat van tijdelijke tactische keuzes en de moeilijkheden die de beleidsmakers ondervonden in het toepassen van de traditionele instrumenten.⁴¹² Een consequentie hiervan is dat Duitse medewerking nu, in vergelijking met tijdens de Koude Oorlog, in vergrote mate af hangt van de belangen die Duitsland voor zichzelf definieert. In dat opzicht is het land zelfbewuster geworden.⁴¹³ Omdat Duitsland zijn politieke identiteit na de eenwording niet heeft verruild voor een meer autonome oriëntatie en omdat de onderzochte cases hebben aangetoond dat Duitsland zijn strategische visie niet bewust cruciaal heeft gewijzigd, kan gesteld worden dat de continuïteitsthese niet fundamenteel aan het wankelen is gebracht. Met het oog op het postunificatie debat kan gezegd worden dat Duitsland nog steeds een duidelijke voorkeur heeft voor internationale multilaterale samenwerking die gebaseerd is op wederkerige betrouwbaarheid en vertrouwen, maar daarin actiever probeert de Duitse visie te laten prevaleren.

⁴¹⁰ K. Longhurst, *Germany and the use of force*, 148.

⁴¹¹ Miskimmon, *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, 109.

⁴¹² M. Overhaus, 'German Foreign Policy and the Shadow of the Past', 38.

⁴¹³ *Ibidem*, 205.

Literatuurlijst

Literatuur

'A Fractured Alliance', *Economist* 8311 (2003) 25.

'A load off?', *Economist* 8403 (2004) 78.

Andersen, A. *German Unification and the Union of Europe* (Cambridge University Press 1999).

Aspeshlagh, R. en Dekker, H. 'Duitsland, nieuwe wilskracht in Europees verband', *Internationale Spectator* 9 (2002) 437-443.

Auswärtigen Amt (Hrsg.), *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994* (Köln Verl. Wiss und Politik 1995).

Banchoff, Th. *The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy 1945-1995* (Ann Arbor: University of Michigan Press 1999).

Baring, A (ed.) *Germany's New Position in Europe: Problems and Perspectives* (Oxford : Berg 1994).

'Beschlüsse der EG-Außenminister zur Anerkennung neuer Staaten. Außerordentliche EPZ-Ministertagung in Brüssel', *Bulletin* 144 (1991) 1173-1180.

'Beschuß des Bundeskabinetts zur Anerkennung der Jugoslawischen Republiken. Entscheidung auf der Grundlage der EG-Beschlüsse', *Bulletin* 145 (1991) 1181-1184.

'Bundeskanzler begrüßt Chance zur Lösung der Jugoslawienkrise', *Bulletin* 79 (1991) 637-644.

B. Wahler, 'Germany's Power - What Kind of Power?' Gregor Schöllgen's New Book "Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne", (Book report for The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS) 2004) 1-5.

'Can a circle be squared?', *Economist* 8307 (2003) 52.

'Collateral Damage', *Economist* 8318 (2003) 31-32.

Crawford, B. 'Explaining Defection from International Cooperation: Germany's Unilateral Recognition of Croatia', *World Politics* 48 (1996) 482 - 521.

Crawford, B. 'Review of Jeffery Anderson, *German Unification and the Union of Europe: The Domestic politics of Integration Policy*', *American Political Science Review* 1 (1996) 255-256.

- Crawford, B. 'United Germany, Divided Yugoslavia, Weak Europe? The Post-Cold War Debate over Croatia's Recognition and Lessons for Constructing a Common European Security and Foreign Policy', *European Union Studies* 3 (1993) 1-38.
- Crnobrnja, M. *The Yugoslav Drama* (McGill-Queens University Press 1996).
- Dannenberg, J. von *The Foundations of Ostpolitik. The Making of the Moscow Treaty Between West Germany and the USSR* (Oxford University Press 2008).
- Dijkstra, F. 'Rakettroepen naar Turkije voor het geval de kat rare sprongen maakt', *Trouw*, 8 februari 2003.
- Dinan, D. *Ever Closer Union* (Hampshire 2005).
- Dorff, R.H. 'Germany and the Future of European Security', *World Affairs* 2 (1998) 59-68.
- 'Doubly divided', *Economist* 8318 (2003).
- Durch, W.J. (ed.) *Twenty-first Century Peace Operations* (United States Institute of Peace : Washington 2006).
- Duško, T. 'Croatia and Central Europe – the geopolitical relationship', *GeoJournal* 38 (1996) 399-405.
- 'Erklärung der Bundesregierung zur Lage und Entwicklung in der Sowjetunion und Jugoslawien', *Bulletin* 94 (1991) 749-752.
- 'Erklärung der Europäischen Gemeinschaft zu den baltischen Staaten und Jugoslawien. Außordentliche EPZ-Ministertagung in Brüssel', *Bulletin* 90 (1991) 721-728.
- 'Erklärung des Bundeskanzlers', *Bulletin* 144 (1991) 1173- 1180.
- Fischer, J. *Die Rot-Grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik – vom Kosovo bis zur 11. September* (Kiepenheuer & Witsch : Köln 2007).
- Flottau, J. en Wall, R. 'Germany Faces Skeptical Allies', *Aviation Week & Space Technology* 14 (2002) 27.
- Fröhlich, S. "Auf den Kanzler kommt es an": *Helmut Kohl und die deutsche Außenpolitik. Persönliches Regiment und Regierungshandeln vom Amtsantritt bis zur Wiedervereinigung* (Paderborn; München; Wien; Zürich; Schöningh 2001).
- Gedmin, J. 'The view from Pluto', *National Review* 9 (2003) 32-34.
- Genscher, H.D. *Erinnerungen* (Siedler : Berlin 1995).
- Grant, Th. D. *The Recognition of States. Law and Practice in Debate and Evolution* (Praeger Publishers: Westport 1999).
- Hacke, Ch. *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder* (Ullstein Verlag Frankfurt/M.- Berlin 2003).
- Hacke, Ch. *Weltmacht wider Willen* (Stuttgart: Klett-Cotta 1998).
- Haftendorn, H. *Coming of Age: German Foreign Policy since 1945* (Rowman & Litterfield Publishers 2006).
- Hanrieder W. en Auton, G.P. *The Foreign Policies of West-Germany, France and Britain* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1980).

- Hanrieder, W.F. *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy* (New Haven, Conn.: Yale University Press 1989).
- Hellmann, G. 'Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany', *Mershon International Studies Review* 1 (1996) 1-39.
- Hobsbawm, E. *Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991* (New York : Vintage Books) 486.
- Hockenos, P. *Joschka Fischer and the Making of the Berlin Republic. An Alternative History of Postwar Germany* (Oxford University Press : Oxford 2008).
- Huelshoff, M.G., Markovits A.S en Reich, S. (ed.) *From Bundesrepublik to Deutschland: German Politics after Unification* (University of Michigan Press 1993).
- Hyde-Price, A.G.V *Germany and European Order. Enlarging NATO and the EU* (Manchester University Press 2000).
- Jackson, J.O. en Mader, W. 'The new Germany flexes its Muscles', *Time Magazine* 15 (1992) 1-34.
- Judis, J.B. 'Reconciled', *New Republic* 25 (2004) 19-21.
- Kaiser, B. 'German Foreign Policy after Unification: 'Normality' or 'Assertiveness'?', *Journal of Istanbul Kültür University* 2 (2002), 11-20.
- Karp, R. 'The New German Foreign Policy Consensus', *The Washington Quarterly* (2005/2006) 61-82.
- Knodt, M. en Staeck, N. 'Shifting Paradigms: Reflecting Germany's European policy', *European Integration online Papers* 3 (1999) 1-21.
- Kohl, H. *Erinnerungen 1990-1994* (Droemer : München 2007).
- Korte, K.R. *Das Wort hat der Herr Kanzler: Eine Analyse der Grossen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder* (Westdeutscher Verlag 2002).
- Krol, I. van der *Van Retoriek tot Realisatie. West-Duitse partijen en eenwording 1987-1990* (Amsterdam: eigen beheer 2000).
- Larres, K. 'Mutual Incomprehension: U.S. -German Value Gaps Beyond Iraq', *The Washington Quarterly* (2003) 23-42.
- Lawday, D. 'Another leader who's had a good war', *New Statesman* 4568 (2001), 40-4.
- Lieshout, R.H. Een Duitsland dat zijn plaats weet. Konrad Adenauer, het Franse plan voor een Unie van Staten en de opdracht aan de hedendaagse Duitse Europese Politiek (Nijmegen : Centrum voor Duitsland Studies 2001).
- Lippert, B (ed.) *German Unification and EC Integration: German and British Perspectives* (London : Pinter 1993).
- Longhurst, K. *Germany and the Use of Force* (Manchester University Press 2004).
- Lucarelli, S. *Europe and the breakup of Yugoslavia. A Political Failure in Search of a Scholarly Explanation* (Leiden : Brill Academic Publishers 2000).
- Lundestad, G. *The United States and Western Europe since 1945* (Oxford University Press

2003/2005).

Malone, D.M. *The International Struggle over Iraq. Politics in the UN Security Council 1980-2005*, Oxford University Press : Oxford New York 2006).

Manners, I. en Whitman, R.G. (ed.) *The Foreign Policy of European Union Member States* (Manchester University Press 2000).

Mearsheimer, J.J. 'Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War', *International Security* 4 (1990) 5-56.

Meiers, F.J. 'A Change of Course? German Foreign and Security Policy after Unification', *German Politics* 3 (2002) 195-216.

Merkel, P.H. *German Unification in the European Context* (University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press 1993).

Miskimmon, A. *Germany and the Foreign and Security Policy of the European Union. Between Europeanisation and National Adaption* (Hampshire, NY: Palgrave Macmillan 2007).

Nijhuis, T. 'Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', *Internationale Spectator* 57 (2003) 570-583.

Nijhuis, T. 'Historical Memory and the Plea for a National Interests Based German Foreign Policy', *Czech Sociological Review* 6 (1998) 205-218.

Nijhuis, T. 'Ontmoeting Bush-Schroder. Geen keerpunt in Mainz', *Internationale Spectator* 4 (2005) 208-211.

Overhaus, M. 'German Foreign Policy and the Shadow of the Past', *SAIS Review* (2005) 27-41.

Paul, T.V. 'Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy', *International Security* 1 (2005) 46-71.

Pedersen, Th. *Germany, France and the integration of Europe : a realist interpretation* (London : Pinter, 1998).

'Place your bets', *Economist* 8311 (2003) 50.

'Playing all sides' *Economist* 8343 (2003) 48-49.

Raffarin, J.P. 'Iraq Crisis: French Perspective', *Presidents & Prime Ministers* 1 (2003) 27 - 30.

Raju, Th.G.C. 'Self-determination and international recognition policy. An Alternative Interpretation of Why Yugoslavia Disintegrated.', *World Affairs* 1 (1997) 17-33.

Ramet, S.P. en Coffin, L. 'German Foreign Policy towards the Yugoslavian Successor States 1990-1991', *Problems of Post-Communism* 1 (2001) 48-46.

Reuter, W. (ed.), 'Germany on the Road to "Normalcy": Policies and Politics of the Red-Green Federal Government 1998-2002' (Palgrave Macmillan : Hampshire 2004).

Richards, C.A. 'Tony Blair's and Jacques Chirac's Foreign Policy in Iraq: Balancing Personality with an International Agenda', *Theses and Dissertations - Political*

- Science* (2008) 1-166.
- Rich, R. 'Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union', *European Journal of International Law* 4 (1993) 36-56.
- Rittberger, V. (ed.) *German Foreign Policy Since Unification: Theories and Case Studies* (Manchester University Press 2001).
- Rittberger, V. en Wagner, W. *German Foreign Policy since Reunification – Theories meet Realities* (Draft of the concluding chapter of: Volker Rittberger et al: Foreign Policy of the New Germany: Theories and Case Studies, Manchester: Manchester University Press, forthcoming (2001)).
- 'Resolutie over de gebeurtenissen in Joegoslavië', *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* 280/127 (1991) 1-208.
- Schöllgen, G. *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne* (Ullstein Taschenbuchvlg 2004).
- Schöllgen, G. *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart* (München : Beck 2004).
- Schöllgen, G. *Die Macht in der Mitte Europas: Stationen deutscher Aussenpolitik von Friedrich dem Grossen bis zur Gegenwart* (München : Beck 1992).
- Schwarz, H.P. *Adenauer. Der Aufstieg; 1876-1952* (Stuttgart : Deutsche Verlags-Anstalt 1991).
- Schwarz, H.P. *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne* (Siedler : Berlijn 1994).
- Smith, K.E. *The making of EU Foreign Policy: the case of Eastern Europe* (Palgrave Macmillan 1999).
- Smith, M. 'The Limits of Leadership. Germany and the EMS and the Yugoslavian Crisis', *European Union Studies Association (EUSA) Biennial Conference* (1995), 1-22.
- 'Spectacle or Substance?' *Economist* 8303 (2003) 48-49.
- Terlouw, H. *Duitslands rol in de wereld. Een onderzoek naar identiteitspercepties in het debat over de Duitse buitenlandse en veiligheidsbeleid sinds 1990* (Proefschrift, Amsterdam 2008).
- Terlouw, H. 'Verkiezingen in een stuurloos land. Hervindt Duitsland zijn buitenlandse politiek kompas?', *Internationale Spectator* 11 (2005) 576 – 580.
- Timmermans, H. (Hrsg.) *Deutsche Fragen: von der Teilung zur Einheit* (Duncker & Humblot : Berlijn 2001).
- Trachtenberg, M. *A Constructed Peace: the Making of a European Settlement 1945-1963* (Princeton University Press 1999).
- Tuschhoff, Ch. 'Explaining the Multilateral Reflex: German Foreign Policy, 1949-2002', *American Institute for Contemporary German Studies* (2005) 1-33.

Wallace, Ch. P. 'The Recalcitrant Ally', *Time Magazine* 13 (2002) 1-4.

Webber, D *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy : German Foreign Policy Since Unification* (London : Cass 2001).

Wheeler, N.J. *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society* (Oxford : Oxford University Press 2000).

'Why Gerhard Schröder has gone out on a limb', *The Economist* 8290 (2002)51-52.

Kranten

Beusekamp, W. 'Interview Willem Beusekamp met Klaus Kinkel, 'Duitsland is geïsoleerd geraakt'', *De Volkskrant*, 9 april 2003.

'BND-Untersuchungsausschluss: Opposition attackiert Steinmeier wegen deutscher Hilfe im Irak-Krieg', *der Spiegel*, 5 juni 2009.

Brassem, E. 'Bush belooft Merkel vaker te bellen', *Trouw*, 29 november 2005.

Brouwers, A. 'Angela Merkel blaast de NAVO nieuw leven in', *De Volkskrant*, 6 februari 2006.

'Die Frist laubt ab', *Der Spiegel*, 9 december 1991.

'Duitse deelname aan Awacs-vluchten over Turkije ongrondwettelijk', *De Morgen*, 7 mei 2008.

'EG erkent Kroatië en Slowenien an: Kritik aus Belgrad', *Luxemburger Wort* 13 (1992).

Engelberg, S. 'Chances for end to Yugoslav War seem to be fading', *New York Times*, 7 december 1991.

Goetz, J., Rosenbach, M. en Stark, H. "'Those Guys are Heroes:" How German Agents Helped Pave the Way into Iraq', *Der Spiegel*, 16 december 2008.

Graff, J. 'Special Report: The French Resistance', *Time Magazine* (2003) 1-4.

Guardia, A. La 'Chirac and Schröder seek to heal pre-war fit', *Telegraph*, 16 april 2003.

'Harte Burschen', *Berliner Zeitung*, 31 maart 2001.

'Im Maul des Krokodils', *Der Spiegel*, 9 december 1991.

Jensema, F. 'EG erkent Kroatië en Slovenië in principe', *NRC Handelsblad*, 17 december 1991.

Kinzer, S. 'Slovenia and Croatia Get Bonn's Nod', *New York Times*, 24 december 1991.

Lewis, P. 'U.N. Yields to Plans by Germany To Recognize Yugoslav Republics', *New York Times*, 16 december 1991.

Loenen, G. van 'Duitsland houd vol: Geen oorlog tegen Irak', *Trouw*, 24 December 2002.

Lucas, N. 'Het ABC van een uiterst ingewikkelde Balkanoorlog', *Trouw*, 14 december 1995.

Muhlke, W. 'Iraq War: Steinmeier denies Germany supported Iraq war, *Die Welt*, 18 december 2008.

'Rechnet nicht damit', *Der Spiegel*, 22 januari 2003.

Reinholdt, Th. 'Däubler-Gmelin-Eklat Schwäbische Schwertgosch vermässelt dem Kanzler das Wahlfinale', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2002.

Sciolino, E. 'French Leader Offers Formula to Tackle Iraq', *New York Times*, 9 september 2002.

Tagliabue, J. 'Kohl Threatens Serbia over Cease-Fire Violations', *New York Times*, 8 augustus 1991.

Tagliabue, J. 'Kohl to compromise on Yugoslavia', *New York Times*, 18 december 1991.

Tagliabue, J. 'Moving Defiantly on Yugoslavia, Bonn Threatens Rift With Allies', *The New York Times*, 15 december 1991.

Tagliabue, J. 'Threats and Responses: The Continent; Who Stands With the US? Europe Is of Two Minds', *New York Times*, 31 januari 2003.

'To Paris, U.S. Looks Like a 'Hyperpower'' *New York Times*, 5 februari 1999.

Voges, J. 'Gerhard Schröder auf Anti-Amerika-Kurs', *Die Tageszeitung*, 6 augustus 2002.

Wagendorp, B. 'Blair en Schröder samen op zoek naar nieuwe weg', *De Volkskrant*, 3 november 1998.

Walsum S. van 'Met Merkel klikt het weer tussen Duitsland en de VS.', *De Volkskrant*, 12 januari 2006.

Walsum, S. van 'Rel in Berlijn om spionnen in Irak', *De Volkskrant*, 13 januari 2006.

Walsum, van S. 'Transatlantische Merkel pleegt in stilte verzet tegen Washington', *De Volkskrant*, 13 februari 2007.

Weiland, S. 'Kriegspläne gegen Irak: Schröder und Stoiber werfen Nebelgranaten', *Der Spiegel*, 5 augustus 2002.

Whitney, C.R. 'Europe Giving Thatcher Bad Press on Germany', *New York Times*, 10 maart 1990.

Williams, C.J. 'Croatia, Slovenia Win Recognition - Yugoslavia: EC nations and a dozen others diplomatically accept two breakaway republics. Serbia denounces moves. Washington doesn't offer relations', *LA Times*, 16 januari 1992.

Williams, C.J. 'U.S. Recognizes 3 Ex-Republics of Yugoslavia', *LA Times*, 8 april 1992.

Overige bronnen

Baradei, M. El 'The Status of Nuclear Inspections in Iraq: 14 February 2003 Update' (14 februari 2003)

<<http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2003/ebsp2003n005.shtml>>
(geraadpleegd 11-06-2009).

Brahmi, F. 'Failure of Collective Action of the Member States in Search for a European Foreign Policy Consensus: Germany and Britain towards the Recognition of Slovenia and Croatia.'

<<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPC/Papers/BRAHMI.pdf>> (geraadpleegd 14-05-2009).

'Bundeskanzler: Deutschland zu militärischen Risiken bereit, zu Abenteuern nicht' (19 september 2001)

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/94/56394/multi.htm>>
(geraadpleegd 16-06-2009).

'Bundeskanzler Schröder: Es gibt keine Pläne für eine militärische Intervention gegen den Irak' (19 februari 2002)

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/42/69742/multi.htm>>
(geraadpleegd 17-06-2009).

'Bundeskanzler Schröder: Keine Beteiligung an möglicher Intervention im Irak' (30 augustus 2002)

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/05/435605/multi.htm>>
(geraadpleegd 17-06-2009).

'Bundeskanzler Schröder: Unser Nein zu einer Intervention im Irak ist wohl begründet' (11 september 2002)

<<http://archiv.bundesregierung.de/artikel,-436575/Bundeskanzler-Schroeder-Unser-.htm>>
(geraadpleegd 16-06-2009).

'Charter of Paris for a New Europe', OSCE Website

<http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_en.pdf> (geraadpleegd 03-10-2009).

'Der Bundeskanzler zur Beteiligung Deutschlands an UN-Friedenstruppe' (22 december 2001)

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/51/65951/multi.htm>>
(geraadpleegd 16-06-2009).

'Deutscher Bundestag 33. Sitzung' (19 juni 1991)

<http://www.bundestag.de/bic/sach_sprech/index.html> (geraadpleegd 06-06-2009).

'Deutschland und Frankreich in der Einschätzung der Irak-Krise einig' (22 januari 2003)

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/47/463647/multi.htm>>
(geraadpleegd 16-06-2009).

'Erklärungen des Bundeskanzler zu den Terroranschlägen in den USA' (11 september

2001)

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/34/55734/multi.htm>>
(geraadpleegd 10-06-2009).

'Erklärung von Bundeskanzler Schröder am 18. März 2003 zur aktuellen Lage in Bezug auf den Irak' (18 maart 2003)

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/28/472828/multi.htm>>
(geraadpleegd 16-06-2009).

'Fischer: Enge deutsch-französische Abstimmung in der Irak-Frage' (15 januari 2003)

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/59/459559/multi.htm>>
(geraadpleegd 16-06-2009).

'Für den Frieden kämpfen – Krieg vermeiden' (14 maart 2003)

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/36/472236/multi.htm>>
(geraadpleegd 16-06-2009).

'Für friedliche Entwaffnung - gegen Gewaltanwendung' (5 maart 2003)

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/23/470323/multi.htm>>
(geraadpleegd 16-06-2009).

Gerbert, P. 'The vain mediation attempts of the European Community'

<www.ena.lu> (geraadpleegd 15-05-2009).

Gerbet, P. 'The Yugoslav Conflict'

<www.ena.lu> (geraadpleegd 15-05-2009).

'Interview mit Bundesaußenminister Fischer im "Stern" vom 5. März 2003' (5 maart 2003).

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/interview/26/470426/multi.htm>>
(geraadpleegd 16-06-2009).

'Joint Statement Agreed to by President Bush, President Chirac and Chancellor Schroeder' (16 december 2003)

<<http://web.ebscohost.com.proxy.library.uu.nl/ehost/pdf?vid=2&hid=7&sid=f57f13e4-141f-4ea4-bd69-7ba7cfc5d15%40sessionmgr8>>>
(geraadpleegd 17-06-2009).

Kansteiner, W. en Binghamton, S. 'Nazis into (West) Europeans: The Reconstruction of German Historical Identity after the Holocaust in Politics, Culture, and Mass Media'

<http://www.iue.it/Personal/Strath/archive/archive_seminars/downloads/kansteiner.doc> (geraadpleegd 24-04-2009).

Kohl, H. 'Government declaration by Helmut Kohl (Berlin, 4 October 1990). The Unification of Germany in 1990' (1991)

<www.ena.lu> (geraadpleegd 12-05-2009).

'Kommunique des KSZE-Krisenmechanismus über eine Mission nach Jugoslawien, Prag, 3 July 1991' (1991)

- <www.ena.lu> (geraadpleegd 23-05-2009).
- Mauil, H.W. "Normalisierung" oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel' (2004)
<<http://www.bundestag.de/dasparlament/2004/11/Beilage/003.html>>
(geraadpleegd 17-06-2009).
- 'Oorlog Irak onafwendbaar: een tijdslijn' (17 maart 2003)
<<http://www.novatv.nl/page/detail/nieuws/4640/Oorlog+Irak+onafwendbaar:+een+tijdslijn>> (geraadpleegd 11-06-2009).
- 'President Delivers State of the Union Address' (29 januari 2002)
<<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>>
(geraadpleegd 11-06-2009).
- 'Rapport de la Mission de la troïka ministérielle en Yougoslavie, les 28-29 juin 1991' (1991)
<www.ena.lu> (geraadpleegd 23-05-2009).
- 'Rede von Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 13. september 2002' (13 september 2002)
<<http://archiv.bundesregierung.de/rede,-440810/Rede-von-Bundeskanzler-Schroed.htm>> (geraadpleegd 17-06-2009).
- 'Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 29. Oktober 2002 in Berlin. "Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung schaffen - für eine Partnerschaft in Verantwortung"' (22 oktober 2002) <<http://archiv.bundesregierung.de/regierungserklaerung,-446416/Regierungserklaerung-von-Bunde.htm>>
(geraadpleegd 16-06-2009).
- 'Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur aktuellen internationalen Lage vor dem Deutschen Bundestag am 13. Februar 2003 in Berlin' (13 februari 2003)
<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/bulletin/18/467518/multi.htm>>
(geraadpleegd 16-06-2009).
- Schenkel, M. "Ohne Uns." Het buitenlandsbeleid van Duitsland inzake Irak' (19 februari 2003)
<http://www.duitslandweb.nl/dossiers/Duits-Amerikaanse_betekkingen/Duits_buitenlandbeleid_inzake_Irak/index.html>
(geraadpleegd 10-06-2009).
- 'Schröder: Militärische Intervention im Irak wäre ein Fehler' (15 augustus 2002)
<<http://archiv.bundesregierung.de/artikel,-428020/Schroeder-Militaerische-Interv.htm>>
(geraadpleegd 17-06-2009).

'Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, Secretary briefs at the Foreign Press Center, January 22 2003' (22 januari 2003)

<<http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1330>>

(geraadpleegd 12-06-2009).

Spoerle-Strohmenger, P. 'Struggling hard for solutions to the conflict in Iraq', (8 februari 2003).

<http://www.securityconference.de/konferenzen/2003/index.php?menu_2003=&id=188&menu_konferenzen=&menu_2009=&menu_konferenzen_archiv=&menu_2006=&sprache=en&>

(geraadpleegd 17-06-2009).

'United Nations Security Council. Resolution 1441' (8 november 2002)

<<http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIraq/iraqres.pdf>> (geraadpleegd op 10-06-2009).

'US-Germany: partners in leadership' (4 mei 1992)

<http://findarticles.com/p/articles/mi_m1584/is_n18_v3/ai_12245634/>

(geraadpleegd 10-06-2009).

'Vice President Speaks at VFW 103rd National Convention' (26 augustus 2002)

<<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/08/20020826.html>> (geraadpleegd 11-06-2009).

'Zweite Irak-Reolution ware vernünftig' (14 januari 2003)

<<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/82/459382/multi.htm>>

(geraadpleegd 16-06-2009).